

La
Constitution Espagnole
DE 1931

Les Origines - Les Sources - Les Traits
Caractéristiques

THÈSE POUR LE DOCTORAT
présentée et soutenue le Jeudi 13 Décembre 1932
PAR
CARLOS A. D'ASCOLI

MM. A. de GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Président*
Gilbert GIDEL
Joseph BARTHÉLEMY } *Suffragants*

ÉDITIONS ET PUBLICATIONS
CONTEMPORAINES-PIERRE BOSSUET
8, RUE N.-D. DES CHAMPS — PARIS-VI^e

1932

La
Constitution Espagnole
DE 1931

A mes chers parents,

A Julian Hevia et à tous mes camarades
espagnols de Paris.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551819_0029

La
Constitution Espagnole
DE 1931

Les Origines - Les Sources - Les Traits
Caractéristiques

THÈSE POUR LE DOCTORAT
présentée et soutenue le Jeudi 13 Décembre 1932
PAR
CARLOS A. D'ASCOLI

MM. A. de GEOUFFRE de LA PRADELLE, *Président*

Gilbert GIDEL

Joseph BARTHÉLEMY

} *Suffragants*

ÉDITIONS ET PUBLICATIONS
CONTEMPORAINES-PIERRE BOSSUET
8, RUE N.-D. DES CHAMPS — PARIS-VI^e

1932

*29686.

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.



AVANT-PROPOS

En choisissant pour sujet de notre thèse de doctorat la Constitution Espagnole de 1931, nous avons obéi à plusieurs motifs.

D'abord, au désir de développer un sujet récent de Droit Public qui n'avait pas encore été traité à la Faculté de Droit de Paris.

L'expérience constitutionnelle espagnole nous a attiré ensuite en tant que Hispano-Américain. Nous avons cédé ainsi, d'une part, à notre tendance naturelle à nous intéresser à tout ce qui se rapporte à la Mère-Patrie à laquelle tant de liens nous unissent ; d'autre part, à notre sympathie pour l'effort de reconstruction politique et sociale de l'Espagne nouvelle.

Nous avons encore tenu compte du fait que l'Espagne moderne est en voie de résoudre heureusement des problèmes analogues en bien des cas à ceux des pays d'origine ibérique du continent américain. Ainsi, avons-nous étudié en détail les parties de l'Histoire Constitutionnelle et de la Constitution Espagnole susceptibles de nous fournir des enseignements pour la solution de difficultés semblables en Amérique Latine. Par exemple, l'immixtion de l'armée dans la politique, faisant obstacle au développement normal des institutions démocratiques, fait caractéristique de l'histoire espagnole de 1814 à 1931, que nous avons fait ressortir dans notre première partie. De même, nous faisons remarquer dans la Constitution l'organisation du régime parlementaire et, en particulier, le caractère de l'institution présidentielle, la forme d'élection du Président de la République, l'organisation du Cabinet comme organe séparé, la réglementation et la limitation du contrôle parlementaire, les garanties pour l'indépendance du judiciaire, parce que

nous croyons que c'est dans cette voie que devrait s'engager la réforme constitutionnelle dans nos pays transatlantiques. Nous estimons que pendant une période de transition et, en attendant que le développement économique de l'Amérique Latine fasse éclore une nouvelle organisation politique adaptée aux nouveaux besoins sociaux, nos Républiques doivent rejeter le système présidentiel copié des Etats-Unis qui nous a donné tant de mécomptes et adopter un régime parlementaire, mais un régime parlementaire épuré des excès du régime parlementaire classique, c'est-à-dire un régime parlementaire qui tienne compte des enseignements de l'expérience et qui, comme dans le cas de l'Espagne, empêche au moyen de la réglementation du contrôle parlementaire les chutes trop fréquentes de cabinet qui entraîneraient le désordre et l'anarchie.

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui, par leurs suggestions ou leurs conseils, nous ont facilité notre effort. D'abord, notre ami Hevia et nos autres camarades espagnols résidant à Paris, dont l'intimité nous a permis de nous rendre compte de la transformation surprenante subie par le peuple espagnol, c'est-à-dire de la préparation, de la compréhension et même de la sagesse dont font preuve les travailleurs espagnols en face des problèmes les plus compliqués. Nous remercions ensuite les professeurs, journalistes, etc., qui nous ont permis de bien organiser notre travail particulièrement au point de vue bibliographique. Nous mentionnerons d'une façon spéciale le doyen Posada, les professeurs Justo Villanueva, Mirkine-Guetzévitch, Pérez Serrano, le Général Queipo de Llano et nos amis Zugazagotia, Orche, Ruiz del Toro, Albar, Mayral, Pérez y Pérez, D. Gonzalez, Chestaing, Munoz, Quintana, Muley, Salazar, Tabaud, R. Vegas, P. Castro, Oropeza, Weil-Curiel, etc.

A tous, nos remerciements sincères.

C. A. D'A.

PREMIÈRE PARTIE

Origines de la Constitution Espagnole

CHAPITRE PREMIER

Les Origines du Mouvement Constitutionnel en Espagne

Un résumé, même très rapide, de l'histoire du mouvement constitutionnel en Espagne doit débiter par un tableau de l'Espagne des dernières années du XVIII^e siècle et du commencement du XIX^e siècle, destiné à donner un aperçu de la situation de la Péninsule au moment où la Révolution Française allait profondément bouleverser l'Europe ainsi que le monde.

La structure de l'Espagne, à cette époque, présente trois caractères marqués qui sont à l'origine même des déboires subséquents de son régime constitutionnel.

Au sommet de l'Etat, nous trouvons une monarchie de droit divin complètement fermée de par son esprit et de par sa tradition absolutiste à tout élan de transformation.

Parmi cette société espagnole se rencontrent des secteurs intellectuels profondément travaillés par les idées de l'Encyclopédie, désireux de tirer l'Espagne de son marasme et de provoquer une renaissance espagnole au moyen des idées nouvelles importées de France.

Mais, pour que de pareilles transformations fussent possibles, les « francisés », comme on les appelait déjà, de-

vaient agir sur une masse populaire capable de les comprendre et de les suivre. Or, le peuple espagnol était ignorant, superstitieux, imbu de fanatisme religieux et dynastique.

Par malheur, la monarchie espagnole était encore, à ce moment-là, dirigée par des hommes incapables de tenir tête par un moyen quelconque, sagesse, modération, fermeté raisonnée, à l'orage qui s'approchait. Aux conseillers de grande envergure de Charles III, tels que les Patinos, Campomanes, Flodirablanca, Aranda ont succédé bientôt sous Charles IV, Godoy et d'autres favoris qui, aussi bien que leur maître, étaient incapables de faire face aux graves événements qui se préparaient.

Les constitutionnalistes se trouvaient donc devant une impasse. D'un côté il leur était impossible de faire entendre raison à la Cour. Toute tentative de transformation sans heurt de la Monarchie absolue en monarchie limitée était vouée à l'échec de par l'intransigeance, l'incompréhension et l'incapacité absolue des détenteurs du pouvoir. D'un autre côté, il était vain de s'adresser au peuple pour lui demander l'appui nécessaire à un changement plus ou moins radical de la situation. Le peuple, nous venons de le dire, n'était pas, dans sa grande majorité, préparé pour comprendre les grandes idées de liberté et de fraternité humaines défendues par les libéraux.

Placés devant ce mur, les hommes qui voulaient renouveler la vie politique espagnole, se virent contraints, suivant le mauvais exemple donné par leurs ennemis en 1814, de recourir à l'armée et de chercher dans le « pronunciamiento » le moyen de faire triompher leurs conceptions. Des circonstances exceptionnelles et fort peu heureuses avaient abouti à la Constitution de Bayonne, puis à celle de Cadix. La première avait été imposée par l'envahisseur étranger ; la seconde était issue de l'acéphalie du gouvernement qui

permet aux constitutionnalistes d'imposer, presque par surprise, leurs idées.

La situation normale rétablie, Ferdinand VII, lors de son retour de l'exil (1814) inaugura la période des « pronunciamiento ». En 1820, les libéraux se décidèrent, eux aussi, à appliquer le procédé. Depuis lors, et jusqu'à l'avènement de la seconde République en 1931, la vie politique espagnole a toujours été envenimée par l'ingérence de l'armée dans les affaires publiques.

Ce procédé expéditif du « pronunciamiento » comme solution la plus aisée des crises nationales conditionne toute l'histoire politique de l'Espagne du XIX^e siècle et même du premier quart du XX^e siècle. On ne devait sortir de ce cercle vicieux que le 12 avril 1931, jour où le peuple espagnol parvenu à la pleine conscience de sa force, de ses devoirs et de ses droits, choisit par lui-même et paisiblement le régime de son choix.

Néanmoins, l'Espagne de 1931, était en germe dans les événements antérieurs. Son histoire constitutionnelle si mouvementée au XIX^e siècle garde cependant la trace d'enseignements, de traditions, de formules, de positions politiques qui, forcément, devaient influencer sur la formation du nouveau droit constitutionnel espagnol.

Ce pourquoi il importe ici d'exposer, même sommairement, l'histoire des nombreuses expériences constitutionnelles espagnoles au siècle passé et les faits qui amenèrent leur apparition et leur faillite.

Dans cette révision écourtée de l'histoire constitutionnelle et politique de l'Espagne depuis 1808, les constitutions successives ne pourront pas être étudiées en détail ni quant au fond. Il sera donné seulement au chapitre III un aperçu sommaire de leur contenu et de leurs tendances quand il doit servir à éclairer le développement et la formation du

droit constitutionnel en Espagne. Ce ne sera que dans la seconde partie de cet ouvrage et seulement lorsqu'elles auront été la source d'une institution ou d'une disposition dans la constitution nouvelle, que nous étudierons de plus près certaines parties des constitutions anciennes.

(Sources : Fernandez Almagro, *Origenes del Regimen Constitucional en España* ; — Rico y Amat, *Historia Politica y Parlamentaria de España*, Vol. II et III ; — J. Ortega y Rubio, *Compendio de Historia de España*, Vol. III ; — Adolfo Posada, *Derecho Publico*, Vol. II.)

CHAPITRE II

Vue d'ensemble sur l'Histoire de l'Espagne

La première Constitution Espagnole, celle de Bayonne (1808) fut imposée par l'envahisseur. Elle présentait le caractère de charte octroyée et reflétait dans son ensemble les tendances du droit constitutionnel napoléonien. La seconde Constitution, votée par les constituants de Cadix en 1812, était de caractère libéral et puisait ses sources essentielles dans les constitutions françaises de la Révolution.

Ferdinand, revenu d'exil après le Traité de Valencay (1814) ouvre la série des « pronunciamentos » militaires et annule la Constitution. Cette première réaction absolutiste dura jusqu'en 1820, date à laquelle le pronunciamiento de Riego oblige le Roi à remettre en vigueur la Constitution de 1812.

En 1823, Louis XVIII applique la politique d'intervention décidée par la Sainte-Alliance. Les Cent Mille Fils de Saint-Louis renversent le régime constitutionnel en Espagne et Ferdinand VII, redevenu roi absolu, rouvre l'ère de persécutions qui firent donner aux années s'écoulant de 1823 jusqu'à la mort du Roi (1833) le nom de « néfaste décade ». (Posada : *Derecho Publico*, vol. II, chap. VI, Sect. III ; Ortega y Rubio, chap. XIV ; Rico y Amat (*op. cit.*, tome I, p. 481), nous parle du caractère « fanatiquement réactionnaire, systématiquement persécuteur du gouvernement ». — Ferdinand VII, nous dit Rico y Amat, « avait de la vulgarité dans ses buts, de la petitesse d'âme dans ses idées, de la violence dans ses actes. »)

La Régente Marie-Christine essaie de se concilier les libé-

raux dont elle a besoin pour défendre les droits de sa fille Isabelle II contre les prétentions de Don Carlos, frère du Roi défunt. Elle octroie le Statut Royal de 1834. Les libéraux ne sont pas satisfaits et la Régente qui, à la suite de la tournure prise par la guerre civile, a plus que jamais besoin de leur appui, accepte de convoquer des Cortès Constituantes qui élaborent la Constitution libérale de 1837.

(Sur la question successorale et sur l'ensemble de cette période historique, voir : Ortega y Rubio, *Op. cit.*, Tome III, Chap. XVII et XVIII ; Rico y Amat, *Op. cit.*, tomes II et III, Chap. XXXIII à XLIII ; Fernandez Almagro. *Op. cit.*, pp. 179 et suiv. ; Posada, *La Nouvelle Constitution Espagnole*, pp. 32 et suiv. ; R. Altamira. *Histoire d'Espagne*. Edit. Colin.)

Le problème constitutionnel n'est cependant pas résolu. Il est simplement déplacé. A la question primordiale de la forme de gouvernement solutionnée va succéder celle de l'adaptation de la dynastie aux nouvelles normes constitutionnelles. Une acceptation sincère et loyale du nouvel état de choses par la Couronne était la condition essentielle de l'adhésion définitive des classes moyennes au régime, seul moyen de sa consolidation. Appui d'autant plus nécessaire pour le trône que déjà, à ce moment, les éléments de la gauche libérale commençaient à déborder vers le républicanisme (Voir Alvaro de Albornoz : *El Partido Republicano*, p. 16 et suiv.). Les républicains essayaient de s'appuyer sur la partie la plus éclairée de la classe ouvrière qui, dans les villes industrielles, commençait à s'éveiller à la vie politique.

La période qui va de 1837 à 1868 est troublée, d'abord par la guerre carliste et, ensuite, par la lutte politique entre modérés (conservateurs) et progressistes (libéraux) se disputant le pouvoir au moyen d'intrigues de palais et de « pronunciamentos » militaires. (Ortega y Rubio : *Op. cit.* Vol. III, Chap. XVIII à XX ; Rico y Amat : Tome III.) Les modérés l'emportent en 1845 ; ils annulent la Constitution

libérale de 1837 et imposent la Constitution de 1845 qui a le caractère de charte octroyée. Un coup d'état militaire remet les progressistes au pouvoir ; ceux-ci préparent le projet de constitution démocratique de 1856 qui, par suite d'un nouveau changement de la situation, n'arriva jamais à être approuvé. Les progressistes accusent la Reine Isabelle de partialité en faveur des progressistes. La Couronne, avec l'armée, le clergé, la noblesse, serait un des « obstacles traditionnels » qui s'opposerait à l'acclimatation d'un régime constitutionnel en Espagne. (Posada : *Derecho Publico*, Vol. II, Chap. VI, Sect. III ; Ortega y Rubio : *Op. cit.*, Vol. III, pp. 242 et suiv.)

Le résultat de ce mécontentement, c'est la Révolution de 1868 qui renverse la dynastie des Bourbons. De nouvelles Cortès Constituentes rédigent la Constitution Monarchique à tendance libérale de 1869. Elles élisent aussi Amédée de Savoie, Roi d'Espagne.

Le nouveau Roi abdique par suite de la division des partis qui lui étaient fidèles et aussi, de l'état d'anarchie qui règne dans le pays. (Février 1873.) (Ortega y Rubio : *Op. cit.*, Vol. III, Chap. XXIII.)

La République est proclamée mais elle ne dure pas longtemps. Les dissensions entre les républicains, leur manque d'esprit politique, l'inexistence d'une classe ouvrière éclairée sur laquelle puisse s'appuyer le régime, font échouer la première expérience républicaine. Le projet de Constitution Fédérale de 1873 est la contribution des Républicains à l'histoire constitutionnelle de l'Espagne du XIX^e siècle. (Ortega y Rubio : *Op. cit.*, Vol. III, Chap. XXIV et XXV.)

Alphonse XII, fils d'Isabelle II, est proclamé Roi d'Espagne à la suite de sa promesse d'instaurer un régime constitutionnel (Manifeste de Sandhurst. 1^{er} décembre 1874.) (Ortega y Rubio : *Op. cit.*, Tome III, Chap. XXV.)

La Roi appelle des Cortès Constituentes qui approuvent le projet de constitution qui leur est présenté. La Constitution de 1876 qui régira l'Espagne jusqu'au coup d'Etat

militaire de Primo de Rivera en 1923, établit une monarchie limitée d'après le système appelé en Espagne « doctrinaire ». Ce système a, à sa base, un Roi avec des droits antérieurs et, donc, supérieurs à ceux du peuple. Il consent par un acte de sa propre volonté, à partager sa souveraineté avec la nation.

CHAPITRE III

Le Droit Constitutionnel Espagnol de la Constitution de Bayonne à la Restauration

A. La Constitution de Bayonne.

La Constitution de Bayonne de 1812 conserve dans ses lignes générales le caractère de despotisme éclairé des Constitutions napoléoniennes.

Son trait essentiel est celui de charte octroyée. (Voir Posada : *Derecho Publico*, Vol. II, p. 263.) Elle établissait une monarchie héréditaire par les mâles dans la famille Bonaparte, un chef d'état inviolable, une chambre unique puisque le Sénat avait plutôt le rôle de modérateur du pouvoir royal que celui de Chambre législative, un Tribunal Suprême, un Conseil d'Etat qui préparait les lois et avait connaissance du contentieux administratif, une Haute Cour Royale. Elle maintenait l'unité religieuse (catholique) et comportait l'égalité civile, l'abolition des privilèges, la liberté de presse et de parole, avec certaines restrictions, la garantie du droit de propriété et l'abolition de la torture. (V. Posada : *Derecho Publico*, Vol. II, Chap. VI ; Fernandez Almagro : *Origines del Régimen Constitucional en España*, p. 65-67 ; Rico y Amat : *Historia Política y Parlamentaria de Espana*, Vo. I, Chap. VIII).

Dans ses lignes générales, nous venons de le voir, la Constitution suivait les normes des constitutions octroyées par l'Empereur aux différents pays conquis par ses armées, c'est-à-dire qu'elle était calquée sur la Constitution de l'An VIII de même que sur ses modifications ultérieures par *Senatus Consulte*. En plus de conquêtes révolutionnaires tel-

les que l'abolition de privilèges, l'égalité civile, la garantie théorique de certaines libertés individuelles, etc..., que l'Empereur avait conservées de la tradition révolutionnaire, nous trouvons dans la Constitution de Bayonne des traits de l'organisation napoléonienne tels que le Conseil d'Etat avec presque les mêmes attributions qu'en France, le Sénat Conservateur, etc...

D'un autre côté on faisait des concessions à la tradition espagnole ; ainsi les Cortès conservent les divisions des trois ordres classique de l'ancien droit monarchique européen ; l'Inquisition est maintenue malgré les efforts des libéraux pour la supprimer ; on permet de respecter les « fueros » de certaines provinces. Quelque chose de tout à fait nouveau et digne d'être mentionné, ce sont les avantages que la Constitution de Bayonne dans son Titre X octroie aux colonies espagnoles. L'égalité des droits des colonies avec la métropole y est reconnu. Le commerce, l'industrie, l'agriculture seront libres. Les colonies seront représentées aux Cortès par des députés élus par leur municipalités et il y aura même auprès du gouvernement une Députation permanente chargée de défendre leurs intérêts. Ces concessions, rappelons-le, n'eurent aucun effet en Amérique. Les colonies profitèrent de la situation pour s'emparer des gouvernements sous le prétexte de défendre les droits de Ferdinand VII, et, par la suite, se déclarèrent indépendantes.

B. — *La Constitution de 1812.*

La Constitution de Bayonne battue en brèche par la nation espagnole en armes contre l'envahisseur étranger, eut une vie aussi éphémère que l'occupation française elle-même.

Abandonné par ses rois, trahi par la *Junte Suprême* de Madrid qui, chargée du pouvoir, au départ de Ferdinand VII, se jette dans les bras de Murat, le peuple espagnol

organise de lui-même ses moyens de défense. Nous n'entrerons pas dans les péripéties de cette longue campagne d'Espagne, l'une des causes déterminantes de la chute de Napoléon.

Remarquons, cependant, cette organisation autonome, presque anarchique, de la défense nationale parce que, jusqu'à un certain point, elle donnera naissance à la constitution de 1812.

Les Juntas provinciales, organisées dans un but de défense, s'allient, se fédèrent. Elles forment une Junte Centrale sur l'initiative de la Junte Provinciale de Galice. L'unité nationale est ainsi refaite. La Junte de Valence propose la réunion des Cortès, idée reprise par Jovellanos devant la Junte Centrale. Calvo de Rozas demande que les Cortès soient chargés d'élaborer une Constitution.

La Junte Centrale se décide, le 22 mai, à convoquer les Cortès au moyen d'une déclaration où le désir de donner à celles-ci le caractère constituant est évident bien qu'il ne soit pas exprimé formellement. La Junte se sépare, ayant fixé la réunion des Cortès pour le 1^{er} mars 1810. Le Conseil de Régence reste chargé du gouvernement ; il louvoie quelque temps, mais il se décide enfin à convoquer les électeurs.

L'esprit libéral obtient sa première victoire dès la réunion des Cortès : celles-ci sont élues et appelées à siéger non par ordres mais dans la forme de « Estamente Unico », c'est-à-dire d'Assemblée Nationale. Ainsi les élections sont faites en prenant pour base non la division par ordres mais le nouveau principe de la représentation nationale. (Voir Posada : *La Nouvelle Constitution Espagnole*, p. 23.) Un député est élu par chaque 50.000 habitants.

Les nouveaux constituants étaient, en majorité, imbus des idées nouvelles.

Ils croyaient, comme tous les libéraux de l'époque, qu'il suffit de maximes et de déclarations dûment proclamées dans une constitution écrite, pour que les choses aillent le

mieux dans le meilleur des mondes.

Ils se mirent au travail et, comme on pouvait s'y attendre, ils s'inspirèrent abondamment dans leur œuvre des constitutions françaises de la période révolutionnaire et, à travers celles-ci, des Constitutions américaines. Ils voulaient néanmoins relier les idées nouvelles à l'ancienne tradition espagnole ; ils estiment ainsi renouer les traditions de l'ancien droit aragonais, castillan, navarrais (Fuero Juzgo, Partidas, Fuero Viejo, Fuero Real, etc.), piétinées et détruites par Austrias et Bourbons. C'est surtout au préambule que nous trouvons d'une façon expresse cette affirmation de l'origine traditionnelle des nouvelles institutions.

Les historiens et constitutionnalistes espagnols ont presque tous émis l'opinion que cette prétention des députés de Cadix n'était pas conforme à la vérité. Rico y Amat (*Op. cit.*, vol. 1, p. 330) affirme même que, pour les députés, il s'agissait simplement de faire accepter au peuple, favorable en majorité à Ferdinand VII, la diminution des prérogatives royales. Pour le Doyen Posada, les constituants étaient parfaitement sincères lorsqu'ils tentaient de ressusciter les anciennes institutions traditionnelles, mais, néanmoins, la base idéale et réelle de la Constitution de 1812 doit être recherchée dans l'influence des idées de Montesquieu, Rousseau, etc... à travers les Constitutions américaines et françaises (Posada : *Op. cit.*, T. II, p. 266 et suiv.). D. Ricardo Fragoso estime qu'ils prirent des franchises, des privilèges locaux à caractère féodal pour des institutions de droit public national. (Examen comparado de las Constituciones Espanolas. *Revista España*, Vol. LXXIV. 1880. Mai-Juin.)

De notre côté nous considérons que les constituants de 1812, même lorsqu'ils prétendent rester dans la tradition espagnole, ne font que suivre un exemple étranger : ils répètent purement et simplement les affirmations des « Commons » anglais de 1689 « que les droits et liberté demandés étaient les anciens droits du peuple ». (Bill of Rights, Sec. VI.). En tous cas, il y a bien des points dans la

constitution de 1812 qui peuvent difficilement être reliés à l'ancienne tradition espagnole de l'époque monarchique et féodale. Nous citerons comme exemple le dogme de la souveraineté nationale, issu des théories des publicistes anglais et français du XVII^e et XVIII^e siècle, entraînant la reconnaissance des citoyens comme des sujets actifs et passifs de droit public, la doctrine de la séparation des pouvoirs, la théorie de la représentation à caractère national et sans mandat impératif, l'égalité civile, l'abolition des privilèges, le concept différent et de beaucoup plus élargi des libertés individuelles, l'abandon de la division traditionnelle des Cortès en ordres, etc... etc...

La Constitution de 1812, la plus longue des Constitutions espagnoles, est composée de 384 articles divisés en dix titres. La raison de son étendue tient dans ce fait qu'en dehors des matières que l'on trouve d'habitude dans une constitution (déclaration de droits, organisation du gouvernement, révision constitutionnelle, etc...) on y rencontre des dispositions relatives à des matières diverses qui, presque partout ailleurs, ont fait l'objet de lois complémentaires. Ainsi, convient-il de citer que le texte de Cadix réglemente : le régime électoral (art. 32 et 103), l'administration de la justice (titre V), le régime local (Voir Posada : *Op. cit.*, Vol. II, Chap. VII.)

Avant d'examiner la manière suivant laquelle la Constitution avait organisé le gouvernement, il nous faut noter que les constituants de l'an XII, malgré leur esprit libéral, voulurent conserver à la religion catholique le privilège de seule religion tolérée dans le royaume (art. 12, 117, 163 et 212). Il nous faut voir là l'une des nombreuses concessions faites par les libéraux dans le vain espoir de désarmer l'opinion absolutiste qui, par suite de l'ignorance du peuple à l'époque, constituait la majorité du pays.

Dans la partie organique de la Constitution, nous trouvons une royauté limitée dans l'exercice de son pouvoir. Le Roi a un droit de *veto* qu'il peut exercer deux fois consé-

cutivement, mais pas davantage, à l'encontre d'une loi votée par les Cortès. Les décisions royales pour être valables doivent être revêtues du contreseing ministériel.

Les Ministres sont nommés par le Roi et conservent leur ancien nom de Secrétaires des Bureaux (*Secretarios de Despacho*). Ils ont le droit d'assister aux séances des Cortès, de parler à la condition de présenter des propositions au nom du Roi, mais ils doivent se retirer au moment du scrutin.

En ce qui concerne les Cortès, elles se composent, bien entendu, d'une assemblée unique qui partage avec le Roi le pouvoir législatif. Nous avons déjà remarqué que le criterium de l'unité de représentation avait prévalu sur la traditionnelle division en ordres. Le régime électoral donnait à chaque fraction de 70.000 électeurs le droit d'élire un député au moyen d'un système de représentation indirecte, passant par l'intermédiaire des Juntas de Paroisse, de « Partido », de Province. Des conditions de cens existaient pour les élus, mais non pour les électeurs.

Il faut remarquer encore que les Cortès s'octroient trois prérogatives spéciales : d'abord celle de poursuivre les ministres fautifs ; ensuite celle d'intervenir dans l'éducation de l'héritier du trône ; la troisième — et la plus importante —, de contrôler le pouvoir exécutif pendant le temps où elles ne sont pas en session, par le moyen d'une Députation permanente dans la tradition de l'ancien droit espagnol. (Droit d'Aragon, de Valence, de Catalogne, de Navarre, etc.)

C. — *Le Statut Royal de 1834.*

Le Statut Royal de 1834 est divisé en cinq titres. (Voir : 107.) Le premier titre traite de la convocation des Cortès ; *Constituciones y Reglamentos* ; Libreria del Congreso, p. le second ou « Estamento de Proceres » de l'organisation de la Chambre Haute, la première de son genre en Espagne si

l'on excepte le Sénat de la Constitution de Bayonne qui n'avait pas d'attributions législatives ; le troisième se rapporte à la Chambre basse ou « Estamento de Procuradores » ; le quatrième aux ministres et le cinquième à des dispositions de caractère général. (Cf. Posada : *Derecho Publico*, Tome II, pp. 279 et suiv. ; — Ortega y Rubio, Tome III, p. 191 et suiv. ; — Becker : *La Reforma Constitucional en Espana*, Chap. III.)

Nous distinguerons seulement les traits essentiels du Statut Royal. Son caractère dominant est celui de Charte octroyée ; son origine, remarque très exactement le Doyen Posada, est un décret, un acte du Roi absolu qui convoque des Cortès qu'il a lui-même organisées. Reprenant les paroles de M. Mestre, lorsqu'il analyse la Charte octroyée par Louis XVIII en 1814, nous dirons que le Statut Royal est un effort pour rétablir les institutions traditionnelles de la monarchie et pour les adapter aux besoins nouveaux.

Le pouvoir législatif est composé, d'abord, d'une Chambre Haute dont les Grands d'Espagne sont membres de droit. Les autres sénateurs sont choisis par le Roi parmi les archevêques, les nobles de Castille, les ministres ou anciens ministres, les diplomates, les généraux et les amiraux. Le Roi pouvait encore désigner des sénateurs parmi les propriétaires terriens, les industriels ou les commerçants qui possédaient plus de 60.000 « reales » de rente, mais les élus de cette catégorie devaient, en outre, satisfaire à cette condition d'avoir déjà été des Procureurs du Royaume (Députés).

La seconde Chambre législative dite « Estamento de Procuradores » se compose de députés élus selon une loi électorale à promulguer. En attendant, pour y siéger, la Constitution détermine des conditions d'âge (30 ans), de cens (12.000 reales de rente), de résidence. La durée du mandat est fixée à 3 ans et la rééligibilité est soumise aux mêmes conditions initiales.

Ce qui dénote le caractère peu avancé du Statut, c'est le fait que les Cortès qu'il établit n'ont que très peu de pouvoirs. Le droit de convocation et de dissolution appartient au Roi ; les Chambres ne seront convoquées obligatoirement que pour recevoir le serment du nouveau roi ou dans le cas d'une minorité pour décider de la régence. Aussi ne seront-elles appelées qu'à l'occasion d'événements graves, mais là encore, est-ce la Couronne qui décide sur l'opportunité de leur convocation.

Ce qui affaiblit de plus les Cortès, c'est leur manque absolu d'initiative. Elles ne pourront délibérer que sur les affaires qui leur seront soumises par décret royal.

Le Statut Royal de 1834 va donc, dans le sens de l'établissement d'un régime parlementaire, beaucoup moins loin que la Charte française de 1814. D'un autre côté, il dépasse le système français : la loi promise sur le régime électoral établit un suffrage indirect mais sans les limitations de cens qui subsisteront en France jusqu'en 1848.

D. — *La Constitution de 1837.*

Avant d'examiner la Constitution de 1837, il nous faut signaler quelques réformes obtenues par les libéraux de 1834 à 1837.

Les Cortès de 1834 font une pétition de droits quant à l'égalité civile, la liberté de la presse, etc..... ce qui est accordé par la Régente. En 1835, le Ministère Mendizabal fait aboutir des projets intéressants : il développe l'instruction élémentaire, réorganise les tribunaux, sécularise les biens de l'Eglise.

Les Cortès de 1836 donnèrent au pays une constitution dans l'esprit de celle de 1812, mais moins développée et plus adaptable aux besoins nouveaux. La constitution qu'ils élaborèrent s'est donc éloignée du Statut Royal de 1834 dont le trait essentiel, nous venons de le voir, était celui de charte

octroyée. Le texte de 1837 a, par contre, le caractère d'un pacte entre la Couronne et la Nation. D'après le préambule : « Les Cortès Générales ont décrété et, d'un commun accord, la Royauté a accepté, que — la volonté de la nation étant de reviser la Constitution de 1812 — les Cortès se réunissent dans le but de rédiger, décréter, sanctionner un nouveau texte constitutionnel. » (Becker : *Op. cit.*, Chap. IV. Posada : *Derecho Publico*, Tome II, pp. 282 et suiv.)

Comme le dit M. Posada, la Constitution de 1837 revenait à l'esprit de 1812 : elle proclamait le principe de la souveraineté nationale.

La Constitution de 1837, beaucoup moins longue que sa devancière de 1812 (celle-ci possédait 384 articles ; celle de 1837 n'en avait que 77) offre, par contre, une séparation plus nette entre la partie purement dogmatique et celle consacrée à l'organisation des pouvoirs publics. Tout le titre I est ainsi consacré à la déclaration des droits et devoirs des Espagnols. On peut remarquer, à cet égard, que parmi les onze articles du titre I il n'y en a qu'un seul pour les devoirs, tandis que le reste du titre est consacré aux droits des citoyens. L'article relatif aux devoirs est l'article 6 comportant l'obligation pour les Espagnols de porter les armes pour la défense de la patrie et de contribuer, selon leurs facultés, aux dépenses publiques.

D'autres traits dominants de la Constitution de 1837 sont la conservation du système des deux Chambres émané du Statut Royal de 1834 bien qu'organisé différemment ; l'établissement du jury pour les délits de presse ; l'affirmation que l'Etat pourvoira à l'entretien du culte et de la religion catholique professée par la majorité des Espagnols mais sans dire, comme en 1812, que cette religion serait la seule tolérée.

Du côté de l'organisation gouvernementale, il y a des Chambres qui se partagent avec le Roi l'exercice du pouvoir législatif. D'après l'article 31, l'initiative des lois appar-

tient aussi bien au Roi qu'aux deux Chambres législatives. La Chambre Basse a la priorité pour les lois de finances. Les Cortès ont encore comme prérogatives essentielles celles de recevoir le serment du nouveau roi, de décider, en cas de contestation, sur l'ordre successoral, de choisir un Régent. D'après l'article 27, les Cortès se réunissent de plein droit le premier décembre si le roi avait manqué de les convoquer avant cette date.

Pour ce qui regarde le recrutement et la composition des deux Chambres il existe un Sénat dont le nombre des membres est limité à un cinquième de celui de la Chambre Basse et dont l'élection est faite par le Roi d'après une triple liste de présentation provenant des électeurs de chaque province. Le Sénat est renouvelable par tiers au moment des élections de l'autre Chambre. Quant à la Chambre des Députés (Congreso de los Diputados), la Constitution laisse à une loi ultérieure le soin de fixer les conditions d'éligibilité ; le mandat est de trois ans.

Le pouvoir exécutif est exercé par un roi inviolable et irresponsable. La responsabilité ministérielle est établie par l'article 44, mais ce n'est pas de la responsabilité politique dont il s'agit, mais de la responsabilité pénale. L'article 40, *in fine*, nous éclaire à cet égard : les ministres seront mis en accusation par la Chambre des Députés et jugés par le Sénat. D'après l'article 61 le contreseing ministériel est une condition indispensable pour la validité des décisions royales.

Le titre XI établit des députations provinciales composées de députés différents de ceux des Cortès ; ce sont des députés locaux élus par les mêmes électeurs que les députés nationaux. La Constitution confie à une loi ultérieure le soin de fixer leurs attributions, mais il est de toute évidence que ses attributions seront d'ordre local.

E. — *La Constitution de 1845.*

La Constitution de 1845 exprime dans son ensemble les

conceptions politiques du parti modéré ; bien qu'il ne soit plus question d'un retour à l'absolutisme royal, on veut un chef d'Etat fort, en face d'un pouvoir législatif diminué. (Becker : *Op. cit.*, Chap. V ; Posada : *Derecho Publico*, Tome II, pp. 284 et suiv.

Le préambule de la Constitution expose assez clairement le point de vue de ses rédacteurs. Alors que pour les Constituants de 1837, la souveraineté réside essentiellement dans le peuple et que la royauté ne fait qu'accepter ce que les représentants de la volonté nationale ont décidé, des conceptions tout à fait différentes se font jour dans la Constitution de 1845. Le préambule, en affirmant que c'est la volonté de la Reine et des Cortès du Royaume de mettre en harmonie les anciennes libertés et les anciens « fueros » avec les besoins nouveaux, fait état d'une idée différente d'après laquelle c'est aussi bien le Monarque que les Cortès qui représentent la souveraineté nationale. Au lieu de la Nation souveraine de 1837, nous nous trouvons en face du Roi souverain et de Cortès qui participent de sa souveraineté, ainsi que le dit fort justement le Doyen Posada dans son *Droit Public*. C'est le triomphe de la théorie doctrinaire.

Les réformes contenues dans le texte sont d'accord avec l'esprit dans lequel la Constitution est rédigée.

Au titre I^{er}, bien que la liberté de la presse, le droit de pétition, l'inviolabilité du domicile y subsistent, est supprimée, par contre, l'institution du jury pour les délits de presse. Est aussi supprimée la clause sur l'égalité des Espagnols devant la loi, ce qui autorise le retour aux anciens privilèges.

Pour la question religieuse, la Constitution de 1845 déclare que la Religion Catholique est la religion de la Nation alors que le texte de 1837 ne comportait pas de reconnaissance officielle de religion d'Etat.

Dans la partie correspondant à l'organisation du gouvernement, nous trouvons comme différence essentielle

d'avec sa devancière que le Sénat est composé d'un nombre illimité de Sénateurs et que ceux-ci, sont élus à vie par le Roi parmi des personnalités appartenant à certaines catégories, alors qu'en 1837 était institué un mode d'élection indirecte et le nombre des sénateurs était des trois cinquièmes par rapport à celui des Députés, le Sénat se renouvelant obligatoirement par tiers chaque fois qu'il y avait des élections de la Chambre Basse. Au Sénat de la Constitution de 1845 sont données aussi des attributions nouvelles : en plus du jugement des ministres, mis en accusation par la Chambre comme dans la constitution de 1837, le Sénat connaît des délits graves contre la personne du Roi ou la sûreté de l'Etat. Il connaît aussi des délits de ses propres membres. (Art. 19.)

Pour ce qui est des prérogatives des Cortès, leur réunion de plein droit le premier décembre, si elles n'ont pas été jusqu'alors convoquées par le Roi (art. 27 de la Constitution de 1837), est supprimée. Pour les lois de finances, encore, la Chambre Basse, au lieu d'avoir une préférence pour le vote, ne conserve qu'une simple priorité pour la présentation.

F. — *Le Projet de 1856.*

Le trait principal de la Constitution de 1856 est l'affirmation du principe de la souveraineté nationale. Il n'est même plus question d'un pacte entre la monarchie et la nation ; c'est le peuple souverain qui se donne les institutions qu'il veut. Le titre I porte la garantie des libertés individuelles, la suppression de la peine capitale, la tolérance religieuse. Nous remarquerons encore dans ce texte un Sénat électif à nombre limité, la réunion obligatoire des Cortès (art. 28) au plus tard le premier novembre et pendant quatre mois consécutifs au moins, chaque année. Il y a aussi une Députation permanente, c'est-à-dire une délégation des Cortès

qui devait, entre les sessions, veiller à l'observation de la Constitution et à la sûreté individuelle, ainsi que l'exprime le texte.

L'acte Additionnel du 15 septembre 1856, promulgué par le gouvernement O'Donnell, à la suite du retour des modérés au pouvoir, porte quelques améliorations de caractère libéral à la Constitution remise en vigueur de 1845. Ainsi on instaure le Jury pour les délits de presse, on interdit au gouvernement les déportations de citoyens, on limite la prérogative royale pour la nomination des sénateurs, on garantit l'inviolabilité des Députés, on spécifie que le Roi aura le droit de nommer les maires dans les villes de plus de 40.000 habitants, mais non dans les autres, on établit la règle de la réunion des Cortès au moins quatre mois chaque année. (Voir Becker : *Op. cit.*, Chap. VII et Posada : *Derecho Publico*, pp. 289 et suiv.)

G. — *La Constitution de 1869.*

La Constitution de 1869 affirme de la façon la plus expresse la doctrine de la souveraineté nationale. « La Nation Espagnole, dit le préambule, et, en son nom, les Cortès Constituentes, élues au moyen de suffrage universel, décrètent et sanctionnent la constitution suivante :..... » Cette constitution se distingue non seulement par son caractère nettement démocratique mais encore parce qu'elle reflète les tendances individualistes de ses auteurs. (Voir : Posada, *Derecho Publico*, Vol. II, p. 290 et suiv. Aussi Becker : *Op. cit.*, p. 204 et suiv.)

Ainsi le titre I, très développé (31 articles), est consacré aux droits individuels et à ses garanties. Toutes les libertés politiques y sont comprises.

Du côté de l'organisation des pouvoirs publics, l'art. 33 déclare que la forme de gouvernement sera la monarchie mais, dans l'article précédent, on a le soin de rappeler que tous les pouvoirs émanent du peuple.

Le pouvoir législatif est composé d'un Sénat et d'une Chambre des Députés (Congreso de los Diputados). Le Roi convoque, suspend et dissout les Chambres mais celles-ci doivent se réunir au moins quatre mois chaque année, le devoir du Roi étant de les convoquer au plus tard le premier février.

Les Chambres ne pourront pas délibérer ensemble ni en présence du roi. Elles ont le droit de censure et celui d'interpellation. Elles se partagent avec le roi le droit d'initiative. La Chambre Basse aura la priorité et le dernier mot pour les lois de finances aussi bien que pour celles relatives à l'organisation de la force armée. Les Cortès ont encore d'autres attributions capitales telles que celles de recevoir le serment du nouveau roi, choisir un régent, décider, en cas de contestation, de l'ordre de succession à la couronne, rendre effective la responsabilité ministérielle, nommer et séparer les membres de la Cour des Comptes (Tribunal de Cuentas).

Les sénateurs sont élus par provinces selon un mode d'élection indirect. En opposition avec l'esprit démocratique de la Constitution, il fallait, pour briguer l'élection sénatoriale, appartenir à certaines catégories indiquées par la Constitution. Le Sénat était renouvelable par quart chaque fois qu'il y aurait des élections de Députés et en totalité au cas de dissolution.

Dans la Constitution de 1869, il n'y a que deux articles pour la Chambre des Députés. Il y aura un député par 40.000 habitants ; pour être député il faut être Espagnol, majeur et jouir de ses droits civils. Les règles pour l'élection des députés seront fixées par une loi subséquente.

Dans la partie consacrée au pouvoir exécutif, nous trouvons un Roi inviolable et irresponsable entouré de ministres responsables (Titre IV). Les attributions et prérogatives du Chef de l'Etat sont celles que lui octroie généralement tout régime parlementaire.

Aux ministres est consacré un titre spécial (VI) où est établie la règle du contreseing ministériel pour les actes royaux, de même que la responsabilité pénale ; ils seront mis en accusation par la Chambre et jugés par le Sénat. Ils ne pourront être grâciés par le roi qu'après une pétition en ce sens de l'une des deux Chambres.

La Constitution s'occupe ensuite de l'organisation de la justice, de l'administration locale, de la force armée dont le nombre ne pourra être augmenté que par une loi, des provinces d'outre-mer (Cuba, Porto-Rico, Philippines) avec lesquelles on s'en tire par des promesses de réformes. (Titre VII, art. X.)

Le titre XI et dernier se rapporte aux formalités nécessaires pour réformer la Constitution. Seule chose à remarquer dans ce titre : on enlève au Roi le droit de dissolution à l'égard des Cortès Constituentes appelées à réformer la Constitution.

H. — *Le Projet républicain-fédéral de 1873.*

Le projet de 1873 consacre la division de l'Espagne en Etats fédéraux qui ont des attributions très étendues parmi lesquelles celles d'émettre des emprunts et de lever des troupes. Un tribunal fédéral décidera des contestations entre les Etats et entre ceux-ci avec le pouvoir central. La Constitution garantit les droits individuels et établit un pouvoir central divisé en quatre branches, amovibles et responsables : le pouvoir législatif, exercé par les Chambres ; le judiciaire ; l'exécutif dont sont chargés les ministres ; enfin, le pouvoir coordinateur du Président de la République (Cf. Posada : *Derecho Publico*, Tome II, pp. 293 et Becker : *Op. cit.*, chap. IX.)

I. — *La Constitution de 1876.*

Il nous faut maintenant étudier la Constitution de 1876

qui devait régir l'Espagne pendant un demi-siècle. (Voir : *Cours de Droit Constitutionnel* de M. Justo Villanueva à l'Université de Valladolid ; les ouvrages de M. Posada et le livre cité de Becker, Chap. X.)

Nous remarquerons, tout d'abord, son caractère contractuel : il n'y a pas dans la Constitution de déclaration expresse sur le siège de la souveraineté, mais il ressort du préambule qu'elle réside conjointement dans le Roi et les Cortès. Alphonse XII, par la grâce de Dieu Roi Constitutionnel d'Espagne, d'accord avec les Cortès du Royaume décrète et sanctionne la nouvelle constitution. C'est un essai de monarchie limitée, essai de conciliation entre les principes inconciliables d'hérédité monarchique et de souveraineté nationale, puisque comme le dit très bien M. Duguit (*Droit Constitutionnel*, pp. 380 et suiv.), si l'on peut à la rigueur admettre que le Roi, premier élu, soit vraiment le représentant du peuple, on ne peut en dire autant de son héritier, étant donné que le mandat ne peut être donné *qu'intuitu personæ*. Et encore, toujours d'après M. Duguit, puisque pour qu'il ait représentation, il faut que le représentant soit obligé de rendre compte au représenté, ce qui est incompatible avec le caractère indéterminé quant au temps de la fonction royale. Quoi qu'il en soit, c'était sur ce système du contrat entre la nation et le roi que s'élevait l'édifice juridique de la Restauration Espagnole. C'est encore sur le fait de la violation de ce pacte par le roi en 1923 que partira la campagne contre Alphonse XIII des royalistes constitutionnels et même des républicains, dans les jours qui précéderont l'avènement de la seconde République.

En étudiant le pouvoir exécutif dans la constitution de 1876 nous trouvons un renforcement de la prérogative royale par rapport à la Constitution monarchique espagnole immédiatement antérieure, celle de 1869. Le Roi partage avec les Cortès le droit d'initiative des lois (art. 18 et 41) ; il promulgue et sanctionne les lois (art. 51). Ce qui est plus grave,

il a, à leur égard, un droit de *veto* absolu (art. 44) ; s'il refuse sa sanction à une loi, celle-ci ne pourra être reprise que par le Parlement suivant. Il convoque les Chambres, il peut les proroger, il jouit aussi du droit de dissolution mais toutefois, dans le cas de suspension ou de dissolution il est obligé de les convoquer à nouveau dans un délai de trois mois. (Art. 32.)

Le pouvoir exécutif réside dans la personne du Roi, qui est sacrée et inviolable (art. 5 et 48). Il choisit et renvoie librement ses ministres (art. 54). D'après les articles 53 et 54, § 8, appartient encore à la prérogative royale le droit de nommer aux emplois civils, d'accorder des grades, des promotions et des récompenses militaires, d'octroyer des distinctions honorifiques de toutes sortes, avec la seule réserve que tous ces droits doivent être exercés par lui toujours « selon les lois », ce qui aboutit au besoin du contreseing ministériel dont nous parle l'article 49.

Le Roi jouit, encore, du pouvoir réglementaire et des autres attributions annexes du Chef de l'Etat dans tout régime parlementaire, telles que la conduite des relations diplomatiques et commerciales, le commandement suprême des forces de terre et de mer, etc... Il faut seulement remarquer que, d'après l'article 54, § 4, le Roi d'Espagne déclare la guerre et fait la paix sans approbation préalable des Chambres, alors que dans presque tous les autres pays à régime parlementaire, le Chef de l'Etat ne peut déclarer la guerre qu'après avoir consulté les Chambres. Nous pouvons considérer dans l'ensemble les pouvoirs excessifs dont jouit le roi dans la constitution de 1876 comme un résultat de la conception même qui est à la base de cette Constitution, c'est-à-dire de la reconnaissance à la monarchie d'un droit antérieur et supérieur à celui du peuple. (Voir Posada : *Derecho Publico*, Vol. II, p. 296 et Justo Villanueva, *Cours cité*, p. 52.)

Du côté du pouvoir législatif, nous trouvons un Sénat où

siègent trois catégories de sénateurs, des sénateurs de droit, des sénateurs nommés à vie par la Couronne et des sénateurs élus par ce que la Constitution (Art. 20, § 3) appelle les corporations de l'Etat, c'est-à-dire les députations provinciales et les municipalités au moyen de leurs délégués ; il y a encore des sénateurs élus par les plus gros contribuables (art. 20, § 3) et aussi des élus des archevêques, évêques et chapitres de chacune des provinces et ceux des Universités. (Voir M. Duguit, *Op. cit.*, p. 343.) Il faut ajouter que, d'après l'article 22, le Roi, les Corporations de l'Etat, et les gros contribuables ne pourront élire de sénateurs que parmi les Espagnols qui appartiennent à certaines catégories : présidents des chambres, députés ayant siégé trois fois au Parlement, ministres ou anciens ministres, évêques, grands d'Espagne, ambassadeurs, académiciens, militaires de haut rang, etc...

La Constitution de 1876 ne consacre que quelques articles à la Chambre des Députés. On ne fixe même pas la forme du suffrage qui est laissée à une loi ultérieure (en fait, le suffrage universel ne fut voté qu'en 1890). Dans le titre V relatif aux facultés des Cortès, nous trouvons parmi les dispositions les plus importantes le célèbre article 32 déjà mentionné qui statue au sujet de la réunion annuelle obligatoire des Cortès et des conditions nécessaires pour leur dissolution.

La Constitution de 1876 enferme une déclaration de droits plus modeste que celle de 1869. Elle comporte, néanmoins, 17 articles. Du côté des devoirs nous trouvons l'obligation de porter les armes pour la défense de la patrie et celle de contribuer selon ses facultés aux charges publiques (Art. 3). Du côté des droits il faut mentionner : la garantie de la liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile et de la correspondance, la liberté de commerce et de l'industrie, la liberté de l'enseignement, la liberté de la presse, la liberté d'opinion, la garantie du droit de propriété, l'égalité dans

l'admission aux charges publiques. Un des articles les plus importants est l'article 11 d'après lequel « la religion catholique, apostolique et romaine est celle de l'Etat. La Nation s'oblige à entretenir le culte et ses ministres. Nul ne sera inquiété sur le territoire espagnol pour ses opinions religieuses, ni pour l'exercice de son culte respectif, sauf le respect dû à la morale chrétienne. Ne seront pas permises, cependant, d'autres manifestations ou cérémonies publiques que celles de la religion d'Etat. »

On prévoit à l'article 17 que certains des droits établis par la Constitution pourront être temporairement suspendus au cas de proclamation de l'état de siège. Celui-ci, néanmoins, ne pourra pas être décidé par le gouvernement à moins qu'une loi ne l'ait autorisé. Le second paragraphe du même article établit cependant une disposition qui prêterait par la suite aux plus graves abus : dans les cas graves et de notoire urgence, le gouvernement pourra, sous sa responsabilité, suspendre les garanties en question, quitte à soumettre, dans le plus rapide délai, sa décision aux Cortès.

CHAPITRE IV

La Restauration

L'histoire politique de l'Espagne sous le régime de la Constitution de 1876 embrasse trois périodes :

I. Le Règne d'Alphonse XII.

II. La Règence de Marie-Christine d'Autriche.

III. Le Règne constitutionnel d'Alphonse XIII qui se termine le 13 septembre 1923 avec le renversement de la Constitution.

I. — *Bref Règne d'Alphonse XII.*

La Constitution de 1876, nous venons de le voir, était beaucoup moins avancée que celle de 1869. Elle rendait possible, néanmoins, l'existence d'un régime de monarchie constitutionnelle semblable à celui des pays du nord de l'Europe pourvu que la dynastie consentît à respecter loyalement l'esprit et la lettre du texte constitutionnel ; à condition aussi que les partis politiques, au lieu de devenir des coteries fermées de politiciens, puissent devenir des représentations légitimes de l'opinion nationale.

L'occasion était unique pour tenter un essai loyal de monarchie constitutionnelle : l'insurrection carliste étouffée ; le pays entier désireux de se remettre au travail dans l'ordre et la paix, sur le trône, un homme franc et sincère, disposé à remplir fidèlement le rôle que lui assignait la Constitution.

Malheureusement Canovas et Sagasta manquèrent de foi dans le peuple espagnol et, au lieu d'essayer de faire de leurs partis des interprètes de la volonté nationale, de créer

une opinion publique, d'associer, en un mot, la nation à leur politique, ils ne trouvèrent rien de mieux que de caricaturer la vie politique anglaise. Dans cet « ersatz » des deux partis classiques anglais il existait bien le parti de rechange, disposé à prendre les rênes du gouvernement dès que le parti adverse se serait usé au pouvoir mais, hormis cela, faisait surtout défaut l'essence même de ce qui caractérise la vie politique dans un pays de citoyens libres et conscients comme l'Angleterre.

La masse des citoyens était éloignée aussi bien de l'organisation même des partis que des élections où ceux-ci feignaient de se disputer le pouvoir. L'appareil de chaque parti était un vase clos où pullulaient des myriades de clients à la recherche des miettes du butin ministériel ; les élections étaient une comédie préparée par le Ministère de l'Intérieur à l'aide de la méthode classique de la pression gouvernementale et surtout grâce à l'emploi du « caciquisme », facteur décisif en Espagne dans les luttes politiques. (Voir : Marvaud, *L'Espagne au XX^e Siècle*, pp. 82 et suiv.)

Pour une meilleure compréhension de ce que signifie dans la vie politique espagnole et sud-américaine le « cacique », nous transcrivons la définition de M. Posada donnée dans son livre *Estudios sobre el Regimen Parlamentario en Espana* (Madrid 1891), « Le cacique ou politicien de clocher est ce personnage qui, possédant dans une localité quelque influence réelle, beaucoup d'audace et peu de scrupules, compte sur l'appui absolu du gouverneur ou du ministre. Cela lui suffit : grâce à la centralisation administrative et à l'infinité d'expédients dont dispose un pouvoir exécutif absorbant, le cacique arrive à jouir d'une telle puissance qu'il n'y a qu'un autre cacique dans la même localité et avec les mêmes appuis, qui peut le vaincre, à la faveur d'un changement de gouvernement. Sauf parfois dans les grandes villes, la lutte électorale n'est ainsi d'ordinaire qu'une lutte entre caciques..... » (p. 38).

Dans ces conditions, comme le note M. Madariaga (*Op. Cit.*

p. 28), la vie politique détournée de sa base normale qui, dans un régime représentatif, est la volonté du peuple, va naturellement rechercher sa source auprès du trône. De ce fait, et par la faute même des politiciens, ce dernier a tendance à s'évader de son rôle modérateur et à se voir mêler aux querelles et aux luttes politiques.

Ce fut dans cette atmosphère viciée que se développèrent les crises politiques factices du règne d'Alphonse XII, et qui n'avaient d'autres raisons de survenir que l'accord tacite des deux partis déterminant le ministère au pouvoir à s'en aller après un certain temps pour laisser leurs soi-disant adversaires politiques bénéficier à leur tour des avantages du pouvoir.

Ainsi Canovas laisse le pouvoir à Sagasta en 1881 ; celui-ci gouverne jusqu'en 1883. De 1883 à 1884 c'est le Ministère Posada Herrera, accordant tout le temps utile à Canovas de préparer son retour au pouvoir qu'il reprend, d'ailleurs, en 1884.

Le 25 novembre 1885 meurt Alphonse XII et s'ouvre la Régence de Marie-Christine d'Autriche. La formation des deux partis constitutionnels, libéral et conservateur, avait, malgré les vicissitudes de leurs débuts consolidé le régime assez suffisamment pour qu'il puisse traverser les dangers d'une régence féminine prolongée et cela, malgré les innombrables difficultés que réservait l'avenir.

B. — *La Régence de Marie-Christine d'Autriche.*

Sitôt la mort du Roi, Canovas présenta à la Reine Régente la démission du Cabinet. Malgré le désir de la Régente, il refusa la mission de former le nouveau gouvernement ; il agissait ainsi en vertu de ce qu'on a appelé le « Pacte du Pardo », entente entre Sagasta et lui-même d'après laquelle Sagasta et les libéraux devaient prendre tout de suite le pouvoir et réaliser certaines réformes afin de couper court à la propagande républicaine. C'était la consécration de l'état

de fait existant depuis quelques années, autrement dit le système de l'alternabilité des partis au pouvoir.

A travers les changements de ministère, la machine gouvernementale propre à faire les élections ne faisait que se perfectionner. La véritable lutte électorale se déroulait au Ministère de l'Intérieur d'où surgissaient des majorités toutes faites, un nombre de sièges arrêté d'accord et par avance étant laissé à l'opposition. Les « caciques » obéissaient fidèlement et ainsi à chaque parti était-il attribué le nombre de sièges que justifiaient les convenances et les ententes du moment (Voir Maura y Gamazo, *Historia... Regencia... Maria Cristina de Austria.*)

Ainsi et jusqu'à la guerre de l'Espagne avec les Etats-Unis se succèdent plusieurs ministères libéraux et conservateurs au milieu des intrigues politiques et de dissolutions des Cortès, elles-mêmes suivies de nouvelles élections accomplies sous l'habituelle pression officielle.

Les faits les plus saillants depuis l'avènement de la Régence jusqu'à la guerre de 1898 demeurent, à notre sens :

1) Les votes des lois démocratiques promises dans les programmes électoraux des libéraux : lois sur les associations ; loi sur le jury et, surtout, la loi sur le suffrage universel de 1890.

2) Les soulèvements de Cuba en faveur de l'indépendance qui, d'un côté, épuisent le pays et ruinent le trésor public et, de l'autre, entraînent l'Espagne dans de graves complications avec les Etats-Unis devant aboutir à la désastreuse guerre de 1898.

3) L'agitation anarchiste de Barcelone et d'ailleurs, ce qui provoque des mesures de répression de la part du gouvernement et, par suite, de nouvelles réactions terroristes telles que l'assassinat de Canovas (8 août 1897.)

4) La demande par les autonomistes catalans (Bases de Manresa. Mars 1892) d'une organisation fédérale de l'Espagne dans laquelle la Catalogne jouirait d'une autonomie frisant presque l'indépendance.

5) Le développement du parti socialiste sous l'infatigable activité de Pablo Iglesias.

La guerre avec les Etats-Unis au sujet de Cuba éclata malgré les concessions tardives faites par le gouvernement espagnol relativement à l'autonomie de l'île antillaine. La guerre devint inévitable sous l'influence de la propagande belliqueuse des organes de la presse Hearst chauffant à blanc l'opinion publique des Etats-Unis.

Nous n'entrerons pas dans les détails de cette guerre lamentable et inutile où les Etats-Unis entrèrent en libérateurs et apôtres de la liberté et en sortirent avec un protectorat sur Cuba, en possession de bases navales dans l'île et maîtres absolus de Porto-Rico et des Philippines. Elle n'est qu'une nouvelle illustration de l'exploitation commerciale faite par les Etats-Unis des grands principes de droit, de liberté et de justice.

La guerre et les colonies perdues (Traité de Paris du 10 Décembre 1898), la nation espagnole sembla vouloir se réveiller de sa torpeur et vouloir profiter de la terrible leçon pour s'engager dans des voies nouvelles. Mais un tel essai de renaissance nationale était une entreprise à longue haleine. Ainsi les mouvements politiques de Polavieja (traditionaliste et régionaliste), de la Ligue Agraire, de Costa (décentralisateur et à caractère avancé) s'épuisèrent rapidement et ce ne sera qu'un quart de siècle plus tard que les hommes formés sous le signe de la défaite, les disciples de Giner, de los Rios et de Costa, ceux qu'en un mot on appelle en Espagne « la génération de 98 », pourront se mettre à l'œuvre en vue de bâtir l'Espagne Nouvelle.

La guerre terminée, les partis retournèrent à leurs combinaisons et à leurs intrigues comme si rien ne s'était passé. A travers des projets fiscaux pour combler le déficit creusé par la défaite, des changements de ministères, des dissolutions de Chambres suivies de nouvelles élections « dirigées », des troubles sociaux inquiétants accompagnés de répressions féroces (notamment la première grève générale à Bar-

celone) on parvint jusqu'en 1902, date de la majorité du jeune Roi. Sous l'influence du ministère Sagasta, le dernier de la Régence, eurent lieu toutefois des réformes importantes, telles que la réorganisation de l'administration locale et le cens des ordres religieux. Une loi réglementant le contrat de travail et une nouvelle loi sur les Associations étaient dans le programme du ministère, mais des négociations avec le Nonce, menées à l'insu de Canalejas, Ministre de l'Agriculture, provoquèrent la crise, retardée seulement de quelques jours en raison du sacre du Roi.

C. — *Le Règne constitutionnel d'Alphonse XIII*

Nous touchons maintenant à la période la plus difficile de notre aperçu historique parce que plus les faits se rapprochent de nous, moins on trouve de textes précis relatant avec clarté et méthode les choses qui nous intéressent. Il faut nécessairement se contenter des mémoires sur les événements, ce qui rend le travail plus ardu et beaucoup moins précis.

La crise ministérielle dont nous venons de parler fut retardée de quelques jours du fait de l'acte solennel qui se préparait. Le jeune Roi était arrivé à sa majorité ; la cérémonie du sacre et de la prestation de serment à la Constitution eurent lieu le 17 mai 1902.

Pour bien comprendre les événements qui vont suivre et se déroulent de l'époque du sacre jusqu'au coup d'état militaire de 1923 qui annule la Constitution de 1876, il ne faut pas perdre de vue le penchant pour le pouvoir personnel que le Roi Alphonse manifesta dès le commencement de son règne. Relatons la scène décrite par le Comte de Romanones dans ses *Mémoires* (pages 41 à 50). Au Conseil des Ministres qui se tint aussitôt après le sacre du Roi, celui-ci déclara qu'il entendait se réserver exclusivement l'exercice des droits à lui conférés par l'article 54, § 8 de la Constitution.

(nomination aux emplois civils et militaires et octroi de distinctions honorifiques). Un ministre, le duc de Veragua, dut lui rappeler respectueusement que l'article 49, § 2 rendait nécessaire le contreseing ministériel pour tous ses actes sans exception. Nous le verrons plus tard renvoyer Maura, qui jouissait encore de la confiance des Chambres, parce qu'il se refusait à donner son approbation à la nomination du général Lora comme Chef d'Etat-Major général (1903). Il profita aussi du moindre signe de division entre les partis de la majorité pour demander la démission des ministères qui n'étaient plus à sa dévotion (Voir Romanones : *Memorias de una vida*, Biblioteca Renacimiento. Madrid. Aussi Marvaud : *L'Espagne au XX^e Siècle*, p. 89.). C'étaient les fameuses crises dites en Espagne du « papelito » parce qu'elles s'ouvraient à la suite d'une petite lettre adressée au Roi par l'un des chefs mécontents des groupes de la majorité ou de l'opposition. Nous citerons encore la demande de démission faite par le Roi au Marquis de la Vega Armijo, moins de vingt-quatre heures après une lettre au sujet de la question religieuse dans laquelle le monarque réitérait sa confiance au vieux gentilhomme (Romanones : *Op. cit.*, pp. 198 et suiv.).

Les « obstacles traditionnels » dont nous parle M. Posada au sujet du règne d'Isabelle II continuaient donc à exister. Ils continuaient à s'opposer à une vie constitutionnelle normale de la nation espagnole.

Ainsi éclairés sur la façon dont Alphonse XIII interprétait son rôle de souverain constitutionnel, revenons aux faits politiques les plus notoires de son règne, de sa majorité à l'avènement de la dictature.

Négligeant les crises multiples qui avaient pour conséquence l'émiettement des partis, nous remarquerons :

Tout d'abord l'agitation autonomiste en Catalogne (1905) avec la violente réaction de l'élément militaire qui, appuyé par la Couronne, réussit à renverser le gouvernement Montero Rios. Elle eut pour conséquence la fameuse loi de

Juridiction, honnie par les gauches, accordant, en certains cas la compétence aux tribunaux militaires sur les civils. (Voir Romanones : *Op. cit.*, pp. 137.)

Ensuite, la question religieuse (limitation des Congrégations et de leur droit d'enseignement) qui aboutit à la chute du cabinet Lopez-Dominguez, à la suite d'un des habituels « papelitos » envoyé cette fois par Moret. Lorsque Canalejas arriva au pouvoir, il reprit le projet sur les Associations (loi de cadenas, 1910), ce qui rouvrit à nouveau le problème religieux. On sait comment après la mort de Canalejas (assassiné le 12 nov. 1912), la question de la limitation des Congrégations fut à nouveau abandonnée.

L'agitation sociale, soulignée par des grèves générales, s'amplifia durant toute cette période, provoquant des mesures de répression particulièrement énergiques de la part du cabinet Maura qui, en 1909 et à la suite d'une grève révolutionnaire compliquée d'attentats terroristes à Barcelone, fit fusiller l'apôtre anarchiste Ferrer dont la complicité, en la circonstance, n'arriva jamais à être établie d'une façon certaine. (Romanones : *Op. cit.*, pp. 238 et suiv. ; Madariaga : *España*, p. 236.)

Les élections successives se déroulaient maintenant selon les vieilles méthodes de corruption électorale, de pression gouvernementale et de « caciquisme ».

Nous voici parvenus au moment où se déclencha la guerre mondiale qui devait mettre l'Espagne, toute neutre qu'elle demeura, en face de problèmes nouveaux.

Résumons sommairement les faits politiques les plus importants se situant de la proclamation de la neutralité espagnole, dès le début du conflit mondial, jusqu'à la fin de la guerre :

Ce fut, en premier lieu, la division de l'opinion publique en partisans des alliés et germanophiles, donnant prétexte, de part et d'autre, à une propagande intense et à des manifestations d'ordres divers. D'autre part, l'intensification par l'Allemagne de la guerre sous-marine amena le torpillage

de plusieurs navires espagnols, ce qui devait entraîner de graves complications diplomatiques.

Le gouvernement Romanones remplaça en 1915, le cabinet Dato. Le ministère Garcia Prieto qui lui succéda se trouva en face de l'agitation des Juntas Militaires organisées en forme de syndicats (Avril 1917). Dans le conflit entre les militaires et le ministère, celui-ci succomba. Le Roi renvoya Garcia Prieto et rappela Dato.

Le nouveau gouvernement se trouva aux prises avec une Assemblée de Parlementaires composée du dixième des membres des deux Chambres réclamant des Cortès Constituentes. La descente dans la rue des éléments d'extrême gauche fit passer à l'arrière plan l'agitation toute verbale des parlementaires. A la suite d'un conflit entre les cheminots et le gouvernement, l'« Union Générale des Travailleurs », puissante organisation à tendance socialiste, fit cause commune avec les syndicats anarchistes dans la grève générale révolutionnaire que ceux-ci avaient déjà déclenchée. La vie économique du pays s'arrêta mais, impitoyablement, de ses mitrailleuses, l'armée nettoya la rue. Le gouvernement eut gain de cause. L'emprisonnement des principaux chefs révolutionnaires et de nombreux ouvriers s'ensuivit. Le résultat de cette crise nationale fit le raffermissement de la prépondérance de l'armée dans les affaires publiques.

Sous la pression des militaires, La Cierva entra dans le ministère Garcia Prieto comme ministre de la Guerre. Il réprima sans hésitation le mouvement syndicaliste des cadres inférieurs de l'armée ainsi qu'une grève de télégraphistes.

Le gouvernement se retira à la suite du résultat des élections. Fait remarquable : il devenait de plus en plus difficile pour le Ministère de l'Intérieur de faire les élections : l'Espagne commençait à se réveiller. Il est à remarquer que, parmi les chefs révolutionnaires emprisonnés, beaucoup furent élus.

Un cabinet de concentration Maura ne dura pas longtemps. La victoire de l'Entente détermina l'arrivée au pouvoir de Romanones, aliadophile, qui forma un cabinet libéral.

Dressons maintenant un rapide bilan des résultats obtenus de la guerre par l'Espagne et des transformations que la convulsion mondiale fit subir à la Péninsule. (Consulter à cet égard Madariaga : *Op. cit.*, pp. 250 et 259.)

Du côté matériel l'Espagne avait bénéficié de la guerre : l'on peut même dire que le conflit avait transformé son économie. De déficitaire, la balance du commerce s'était avérée amplement favorable. Les chemins de fer étaient devenus propriété espagnole. Une grande partie de la dette publique était éteinte et les réserves de la Banque Nationale avaient quadruplé. Si, toutefois, au point de vue économique, le résultat était satisfaisant, il s'en fallait de beaucoup qu'il en fut de même au point de vue politique.

Les transformations du milieu économique d'une part et, de l'autre, l'influence des événements extérieurs avaient profondément modifié les courants politiques en Espagne. Pour Madariaga les faits caractéristiques de cette période sont les suivants :

I. — La décomposition graduelle des grands partis politiques ;

2. — La préférence du roi pour des ministères de coalition contribuant à accélérer la décomposition du système des partis ;

3. — Emancipation du corps électoral, rendant impossible comme auparavant le contrôle des élections, par le Ministère de l'Intérieur ;

4. — La révolte de l'armée, du « soviet » des officiers, en usurpation des pouvoirs du Roi et du Parlement ;

5. — Le développement des mouvements ouvriers révolutionnaires, suivant l'exemple donné par la Révolution Russe.

Pour résoudre des problèmes d'une telle complication, il fallait des hommes nouveaux et d'une mentalité nouvelle.

Les politiciens de la vieille école étaient nettement au dessous de la tâche. On revint cependant à eux pour solutionner la situation.

Le problème social, l'un des plus graves, était aussi l'un des plus compliqués. Montrons à l'aide d'un exemple comment certains secteurs s'efforçaient de l'envenimer davantage. Dans les difficultés entre patrons et ouvriers, à Barcelone, le gouverneur civil s'efforçait de donner satisfaction aux justes revendications des ouvriers. Le gouverneur militaire, centraliste, se mit du côté des patrons, séparatistes, et fit échouer les pourparlers, ce qui amena la démission du gouverneur civil. (Le gouverneur militaire était le général Milans del Bosch. Voir Burgos Mazo cité par Madariaga dans son livre *Espagne*, p. 266.)

Au mois d'avril, de 1918, le Roi confia le gouvernement à Maura, encore que celui-ci ne fût plus le chef des conservateurs qui possédaient la majorité. On interpréta, dit Madariaga (*Op. cit.*, p. 263), le choix du Roi comme une démonstration de sa préférence pour les méthodes de force et de son indifférence à l'égard de l'opinion du parti le plus nombreux. L'indignation fut grande lorsque l'on apprit que Maura avait obtenu du Roi le décret de dissolution. Quoi qu'il en soit, les élections ne pouvaient guère être facilement dirigées de Madrid et Maura n'arriva pas à obtenir une majorité. Le gouvernement abandonna le pouvoir le 20 juillet, non sans avoir laissé des souvenirs déplorables du fait de sa politique de répression contre les organisations ouvrières.

Poussé par les autorités militaires de Barcelone, le Roi fit tous ses efforts pour conserver Maura et, en tout cas, pour ne pas avoir au pouvoir les chefs officiels du parti conservateur. Celui-ci était devenu, au gré de la Couronne et des militaires, trop conciliant dans la question sociale. Néanmoins, après l'échec du duc de Miranda, le Roi se vit obligé d'appeler Sanchez Toca, chef conservateur. (Voir Burgos Mazo : *El Verano* de 1919 en Gobernacion.) Le gouverne-

ment Sanchez Toca prouva qu'un gouvernement compréhensif était susceptible d'accomplir beaucoup pour l'apaisement social. Il solutionna nombre de conflits en Andalousie et, ce qui est encore plus important, par le moyen de méthodes souples et adéquates, il obtint une sérieuse amélioration de la situation à Barcelone où les assassinats politiques diminuèrent notablement. Mais la Fédération Patronale, le Capitan Général de Catalogne et La Cierva et sa suite le contrecarrèrent dans le but de faire échouer la politique pacificatrice du gouvernement et de le renverser. C'est ainsi que les patrons déclarèrent le lock-out après avoir adhéré à une solution transactionnelle obtenue par les bons offices du gouvernement. C'était ainsi que l'exprimait la Fédération Patronale : « donner la bataille aux ouvriers ». Si nous nous étendons sur les aspects de la question sociale à Barcelone, c'est que l'on a prétendu que l'une des raisons qui motivèrent la Dictature en Espagne, c'était l'insoluble problème social de Barcelone. Les résistances que trouva devant lui un gouvernement conservateur éclairé comme celui de Sanchez Toca nous montrent de quel côté pouvait bien être la faute si le problème social s'était tellement compliqué à Barcelone. (Voir Madariaga : *Op. cit.*, pp. 267.)

Un incident entre le Ministre de la Guerre et les autres membres du gouvernement, suscité par des difficultés entre des officiers de l'armée, vint à bout de celui-ci. Allendesalazar, homme plus souple et plus disposé à s'incliner devant les volontés des chefs militaires, fut appelé au pouvoir. En attendant, le lock-out décrété par les patrons barcelonais remettait en question le résultat obtenu par le gouvernement Sanchez Toca. De part et d'autre, les assassinats politiques reprirent de plus belle. Une rébellion dans les rangs de la garnison de Saragosse fut sévèrement réprimée. Les incidents provoqués par les catalanistes à l'occasion de la visite du Maréchal Joffre à Barcelone, achevèrent de discréditer le gouvernement. Un gouvernement Dato lui succéda.

La perte des élections par le gouvernement, une politique de répression sans bornes appliquée par Martinez Anido à Barcelone, et l'assassinat de Dato le 8 mars 1921, furent les faits dominants de cette période. (Voir Madariaga, *Op. cit.*, p. 268.) Le Roi s'adressa à nouveau à Maura. Celui-ci refusa ; Allendesalazar reprit le pouvoir.

A ce moment survint un événement qui devait avoir des répercussions fort graves pour l'avenir : la défaite d'Annual au Maroc où l'armée espagnole perdit environ huit mille hommes et à la suite de laquelle le Général Silvestre se suicida.

Le gouvernement ne résista pas à cet échec ; il fut remplacé par un cabinet Maura qui ne fit que surexciter l'opinion publique en mettant La Cierva à la Guerre. La Cierva ne trouva rien de mieux que de présenter un projet de loi concédant des honneurs aux généraux et officiers qui avaient participé à la défaite. Il organisa, en outre, une réception en l'honneur du général Bérenguer, désigné comme étant l'un des principaux responsables du désastre subi. Devant l'indignation générale le gouvernement se vit obligé de nommer un commissaire spécial, le général Picasso, avec mission d'établir les responsabilités.

L'obstruction des Juntas Militaires à la recherche de la vérité amena la chute du gouvernement. Le Roi, cette fois, dut accepter un gouvernement du parti dit libéral-conservateur dont le chef était Sanchez Guerra. Celui-ci forma son cabinet en mars 1922. Sanchez Guerra arriva au pouvoir décidé à maîtriser les Juntas Militaires et à mettre l'armée en dehors de la politique. Ses idées semblaient avoir évolué. L'homme de la répression impitoyable de la grève de 1917 se montrait, après l'expérience Sanchez Toca, plus compréhensif à l'égard des questions sociales. Sanchez Guerra publia un décret défendant aux officiers de s'associer et destitua Martinez Anido de la place de capitán général de Barcelone où ses méthodes de terreur avaient provoqué la réprobation générale. (Voir Madariaga : pp. 170 et suiv.)

La division des partis à la commission de la Chambre chargée de l'affaire des responsabilités eut comme suite un débat parlementaire scabreux où sombra le gouvernement.

Le gouvernement conservateur Sanchez Guerra fut remplacé par un gouvernement libéral à collaboration réformiste (les réformistes étaient d'anciens républicains ralliés à la monarchie avec Melquiades Alvarez). Garcia Prieto en fut le chef. Comme s'il n'avait pas assez de toutes les complications qu'il trouvait en face de lui, le nouveau gouvernement réveilla la question religieuse en proposant une réforme du fameux article 11 de la Constitution. Cette proposition provoqua une telle agitation dans les milieux cléricaux que le gouvernement dut céder et laisser les choses en l'état. (Voir Madariaga : *Op. cit.*, pp. 271 et suiv. et Posada, *La Nouvelle Constitution Espagnole*, pp. 76 et suiv.) Le Ministère gagna les élections où les socialistes, eux aussi, obtinrent un succès appréciable.

Mais le gouvernement se trouvait toujours en face du problème redoutable des responsabilités quant à l'échec du Maroc. L'*Athénée* de Madrid poursuivait une campagne opiniâtre pour que l'on allât jusqu'au bout. Le ministère semblait bien disposé à lui donner satisfaction. Cependant, l'affaire des responsabilités n'allait pas tarder à soulever un duel à mort entre les militaires et le pouvoir civil. La lutte devait se terminer par la dictature de Primo de Rivera dont l'origine tient pour une grande part dans la détermination des chefs militaires et des personnalités hautement placées dans l'Etat d'éviter la lumière sur cette ténébreuse affaire marocaine.

En attendant, les tribunaux militaires condamnaient quelques chefs et officiers et l'immunité parlementaire du principal accusé, le général Damaso Béranguer, était levée par le Sénat. Ces faits provoquèrent la plus vive indignation du côté de l'élément militaire. Mais ce qui surtout les souleva ce fut la nomination d'une commission parlementaire, la fameuse commission des 21, chargée de dégager les causes

de la défaite d'Annual. Le procès du général Bérenguer pouvait mener très loin puisque la question essentielle était celle-ci : le général Bérenguer avait-il ordonné la fatale marche en avant du général Silvestre où celui-ci avait-il reçu, comme on le prétendait, des ordres directs du Roi et agi en conséquence ? (Voir Madariaga : *Op. cit.*, p. 269.)

Quoiqu'il en soit, les militaires se décidèrent à reprendre leur ancienne place dans l'histoire politique de l'Espagne et, le 13 septembre 1923, Primo de Rivera déclanchait à Barcelone le « pronunciamento » qui devait creuser la tombe de la monarchie espagnole.

CHAPITRE V

La Dictature de Primo de Rivera

Il faut voir, nous l'avons dit, l'origine primordiale du coup d'Etat du 13 septembre 1923, dans la détermination prise par certaines hautes personnalités de la Cour et de l'armée d'empêcher par tous les moyens les investigations que la Commission des responsabilités de Chambre se proposait d'entreprendre au sujet des événements malheureux du Maroc. Mais il était certainement d'autres causes profondes qui rendaient presque inévitable une solution de force ; s'il en avait été autrement, les plus intéressés au renversement de la Constitution n'auraient jamais pu atteindre leur but si aisément. (Voir préface de M. Chavegrin : *Les Constitutions Modernes*, Daresté 1932 [Europe. Espagne. Const. du 9 déc. 1931.]) La politique espagnole de 1923 aboutissait à une impasse et c'est dans la façon dont le régime constitutionnel avait été entendu et pratiqué en Espagne par la couronne et par les partis dynastiques qu'il faut aussi chercher les causes de la déliquescence du régime.

A travers notre étude de l'histoire politique de l'Espagne, nous avons constaté que, même après l'établissement définitif de la monarchie constitutionnelle au moyen de la constitution de 1876, on ne pouvait soutenir que les différents gouvernements qui s'étaient succédé représentassent à un degré quelconque l'opinion nationale. Nous avons vu les partis, formés par des coteries de politiciens, se substituer à la volonté du peuple et faire et défaire les majorités parlementaires au laboratoire politique de la Puerta del Sol (Ministère de l'Intérieur) (Madariaga : *Op. cit.*, pp. 26 et suiv. ; Marvaud : *Op. cit.*, pp. 33 à 50 ; Maura Gamazo :

Op. cit., vol. I, p. 15, 17, 36 et suiv., 214 et suiv.) Si la tâche de faire les élections dans de pareilles conditions était devenue singulièrement difficile, le réveil de la conscience politique des citoyens, encore qu'assez fort pour détraquer le système classique des anciens partis politiques, ne l'était cependant pas encore assez pour empêcher le jeu d'autres forces, militaires, dynastiques et surtout financières, décidées d'aller jusqu'à la dictature pour empêcher une démocratisation réelle de l'Espagne devant mettre en danger leurs privilèges et même leur existence.

D'un autre côté, l'émiettement des partis politiques ainsi que leur impuissance à résoudre les problèmes nationaux, les troubles sociaux à Barcelone comme ailleurs, nés le plus souvent, nous l'avons vu, de l'intransigeance patronale, enfin et surtout le discrédit des pouvoirs publics en face de l'ascendant pris par l'armée et de son immixtion constante dans la solution des divers problèmes comme dans la formation des gouvernements, tout cela avait tellement ébranlé l'armature gouvernementale que les plus avisés se rendaient compte qu'une telle situation ne pouvait durer indéfiniment. Pour beaucoup d'hommes politiques, même de l'ancien régime, il n'était d'autre issue à la situation que de laisser l'armée prendre les responsabilités du pouvoir au lieu de demeurer dans la coulisse et de rendre impossible la vie des gouvernements qui se succédaient. C'est l'occasion de rapporter ici la parole célèbre de D. Antonio Maura : « Ceux-là doivent gouverner qui ne laissent pas gouverner les autres ». (Voir entrevues de D. Antonio Maura avec Alphonse XIII au Palais de la Madeleine, Santander, août 1923. — Maura Gamazo : *Bosquejo Historico de la Dictadura*, Madrid. Typ. Archivos, Vol. 1, p. 28...)

Après ce rapide examen des causes qui déterminèrent l'avènement de la dictature, nous allons résumer en quelques pages l'histoire du régime de force qui régit l'Espagne de 1923 à 1930.

La nuit du 13 septembre 1923, le général Primo de Ri-

veira, capitaine général de Catalogne, se révolte contre l'ordre constitutionnel. Il est secondé par le général Sanjurjo, chef de la garnison de Saragosse.

Bien que le mouvement ne soit pas suivi par les autres garnisons qui restent fidèles à la Couronne, le Roi, rentré de San Sébastian, refuse de signer la proclamation d'état de siège. Garcia Prieto démissionne et le Roi appelle le général révolté pour le charger du pouvoir.

C'est le renversement de la Constitution de 1876 ; la rescision par voie unilatérale du pacte entre le Roi et le peuple ; la violation du serment solennel du 17 mai 1902 : « je jure devant Dieu et sur les évangiles de respecter la Constitution et les lois » ; la méconnaissance de la promesse enfermée dans le manifeste royal du jour du sacre : « sans hésitation, j'ai juré de respecter la Constitution et les lois, conscient de ce que renferme le compromis solennel que je viens de prendre devant Dieu et devant la nation » (Cf. Romanones. *Op. cit.*, Vol. II, pp. 41 et suiv.)

La Couronne avait donc failli au rôle essentiel qui lui échoit dans une monarchie limitée, celui de défendre les institutions constitutionnelles.

D'après M. Gabriel Maura Gamazo, dont la fidélité au Roi n'a pas besoin d'être soulignée mais dont l'impartialité, en la circonstance, est à louer, Don Alphonse ne fit rien pour protéger ses ministres ; il « accepta le fait » d'après la lettre même de la note officielle publiée le même jour de l'appel à Primo de Rivera. (Maura y Gamazo : *Bosquejo de la Dictadura*, Tome 1, p. 41.)

M. Maura y Gamazo se demande encore si le Roi fut l'instigateur ou la victime du coup d'état, et il finit par conclure que la vérité tient de ces deux suppositions.

Etudiant l'avènement de la dictature au point de vue du droit, le professeur Posada écrit dans *La Reforma Constitucional* (Libereria Suarez, Madrid 1931.) « Le mouvement qui apporte la dictature commence par l'interruption des Cortès qui prétendent exercer leurs fonctions d'investigation à

l'égard des responsabilités contractées dans l'affaire du Maroc. Un général se soulève à Barcelone le 13 septembre 1923. Le « pronunciamento » classique..... En tout cas il s'agit d'un acte antijuridique puni par les lois. »

Le doyen Posada expose ensuite quels sont d'après lui les faits qui marquent la destruction de l'ordre juridique existant : (parmi ceux-ci nous citerons seulement ceux qui sont à la base de l'établissement de la dictature, devant avoir l'occasion de parler des autres au cours de notre développement historique).

1. — Décret Royal du 15 septembre, initiation du régime d'arbitraire de l'Exécutif, pouvoir unique ;

2. — Décret Royal de la même date qui dissout les Cortès ;

3. — Troisième Décret Royal de ce jour qui suspend les garanties constitutionnelles.

Les faites les plus saillants qui eurent lieu entre l'installation du Directoire Militaire, le 14 septembre 1923, et sa transformation en ministère composé en majorité de civils, l'été de 1925, furent les suivants :

1) Les mesures prises par le nouveau gouvernement pour réprimer les abus de la bureaucratie et réaliser de ce fait de sérieuses économies. D'après M. Maura Gamazo il semble bien qu'on ait beaucoup exagéré la portée, la réussite et même la sincérité des mesures prises à cet effet (Cf. *Bosquejo de la Dictadura*, Tome I, pp. 65 et suiv.) ;

2) Le 12 novembre 1923, les anciens présidents des Chambres font auprès du Roi une démarche qui reste sans effet. Le Comte de Romanones et M. Melquiades Alvarez, lui rappellent son serment constitutionnel et lui demandent la mise en application de l'article 32 de la Constitution qui prévoit que les Chambres doivent être convoquées obligatoirement trois mois après leur dissolution ;

3) Revirement du dictateur dans sa politique catalane. Après être arrivé au pouvoir avec l'appui des séparatistes catalans de droite auxquels il avait promis de donner satisfaction à leurs aspirations, il se décide pour une politique

de répression à l'égard du catalanisme se traduisant par la nomination par décret de municipalités, la prohibition de l'emploi de la langue catalane, etc...

4) La mainmise sur l'*Athénée* de Madrid à la suite de l'agitation des intellectuels ;

5) La création d'un parti politique, l' « Union Patriotique », destiné à soutenir la Dictature ;

6) La condamnation du Général Bérenguer à une peine dérisoire pour l'affaire du Maroc et son inclusion dans une amnistie générale, peu de jours après.

7) La création par le Directoire sans étude approfondie d'organismes bureaucratiques nouveaux, d'autres étant supprimés ;

8) Des persécutions contre le Général Queipo de Llano et d'autres chefs militaires ; des mesures vexatoires contre Unamuno qu'on destituait de sa chaire de l'Université de Salamanque.

9) L'exécution de deux syndicalistes à Barcelone à la suite d'une échauffourée avec la police ;

10) L'affaire au grand retentissement de Vega del Bida-soa. On faisait condamner à mort par le Conseil Supérieur de Guerre, après révision de la sentence du Conseil de Guerre de Pampelune, des révolutionnaires qui avaient tenté d'envahir l'Espagne par la frontière franco-espagnole. L'opinion fut émue parce que les opposants du régime fournirent la preuve que le plan révolutionnaire avorté avait été préparé par des agents provocateurs de la dictature (Madariaga, *Op. cit.*, p. 293).

11) La solution du problème du Maroc, fruit de la coopération militaire franco-espagnole à la suite de l'attaque d'Abd-el-Krim contre la zone française de protectorat.

Au ministère qui remplace le Directoire Militaire, Martinez Anido, le général rendu célèbre par ses méthodes expéditives de pacification à Barcelone, devint Ministre de l'Intérieur. Les autres ministres étaient des membres des anciens partis politiques. On mit M. Calvo Sotelo, ancien

mauriste, aux Finances et Yanguas, ancien député de droite, aux Affaires Etrangères. Ministère d'improvisations présidé par l'incompétence, dira Maura Gamazo (*Op. cit.*, Vol. I, pp. 267 et suiv.).

Nous n'entrerons pas dans les détails de ce que fut l'œuvre de ce ministère qui, après cinq ans de ce que le Dictateur appelait sa politique intuitive, laissa l'Espagne au bord de la faillite et aux prises avec la plus grave crise politique et morale. Il nous suffit de renvoyer le lecteur aux pages saisissantes de M. Gabriel Maura y Gamazo, ex-duc de Maura, fils de l'ex-président du Conseil du Roi et historien réputé.

Nous relaterons pour mémoire un programme de travaux publics dont beaucoup étaient nécessaires, mais hors de rapport cependant avec la force économique du pays. Pour soutenir cette politique on utilisa le système de l'emprunt à jet continu, dissimulant, par des jeux d'écriture, le déficit croissant du budget. Il faut remarquer encore l'octroi de nombreuses concessions dans des conditions onéreuses pour l'intérêt public. La concession du chemin de fer Ontaneda Calatayud, notamment, donna lieu à des trafics d'influence qui sont aujourd'hui l'objet d'une enquête judiciaire. (Sur ces différents contrats, voir : Maura y Gamazo, *Op. cit.*, p. 279 et suiv.). De nombreuses subventions furent accordées à des compagnies privées. Cette politique de philanthropie à l'aide des deniers publics était appelée par le Dictateur « créer de la richesse ».

Ce qui est certain c'est qu'après d'innombrables conflits avec les intellectuels et les étudiants, après des persécutions répétées contre des professeurs, des écrivains, des élèves des grande écoles, après le conflit avec les officiers d'artillerie, après l'échec des soulèvements de la nuit de la Saint-Jean (24 juin 1926) et de celui de Sanchez Guerra, ancien Président du Conseil à Valence (29 janvier 1929), le gouvernement sombra dans la faillite économique et politique à la suite de la chute de la peseta, faillite précipitée par le déficit

budgetaire installé en permanence et par la menace d'un « pronunciamento » militaire (Janvier 1930). Le fait déterminant de la chute du dictateur fut un manifeste qu'il adressa à l'armée pour lui demander de lui renouveler sa confiance. Les commandants de corps d'armée répondirent de façon évasive, confirmant, sans doute, leur adhésion à la Couronne, mais s'exprimant d'une façon moins explicite à l'égard du régime dictatorial. Le Roi, mécontent avec raison du procédé irrégulier de consultation de l'armée employé par le dictateur décida de le renvoyer. Primo de Rivera prit les devants et, sans attendre la décision royale, donna sa démission. La dictature était renversée. La monarchie, elle, restait debout. Mais les faits allaient bientôt démontrer qu'elle était blessée à mort.

Quelques détails, même sommaires, doivent être donnés sur le projet de Constitution rédigé par l'Assemblée Nationale Consultative convoquée par la dictature. Nous dirons d'abord sur la composition de cette assemblée, que tous les partis politiques et les personnalités les plus représentatives ayant refusé d'y siéger, on fit appel à des représentants du parti d' « Union Patriotique » créé par le gouvernement ainsi qu'à des personnes sympathiques au régime. Participèrent encore à l'Assemblée quelques hommes politiques de droite, opposants au régime dictatorial, parmi lesquels l'historien Maura y Gamazo qui, prévoyant l'impasse où la dictature conduisait le trône, essayaient loyalement, de sauver la monarchie au moyen d'une légalisation de la situation.

Le projet de constitution élaboré par la première commission de l'Assemblée replaçait l'Espagne à cent ans en arrière au point de vue constitutionnel. Conçu dans le plus pur esprit autocratique on ne lui trouve d'égal que dans le Statut de Bayonne de 1808. (Voir Francisco de Villanueva : *El Momento Constitucional*, pp. 164 et suiv.). La constitution proposée abandonnait le principe de la souveraineté nationale ; elle avait la forme d'une charte octroyée par le

Roi. Presque tous les droits reconnus par la Constitution de 1876 y étaient inclus, mais leur reconnaissance était illusoire puisqu'ils n'étaient pas garantis ; le Gouvernement pouvait les annuler tous en suspendant les garanties constitutionnelles et le recours réservé aux citoyens par l'article 30 était tellement compliqué et insuffisant qu'on pouvait le considérer comme inexistant. (Voir Fco Villanueva : *Op. cit.*, p. 186.)

Le pouvoir exécutif sortait du projet énormément renforcé, ce qui entraînait par suite un affaiblissement considérable du législatif. Le Roi partageait avec les Cortès le droit d'initiative mais les lois relatives à la politique extérieure et concordataire, à la défense nationale ou à la réforme constitutionnelle étaient réservées à l'initiative exclusive du monarque. La Chambre (c'était un régime unicaméral) n'avait aucun droit de contrôle sur le gouvernement : pas de motions de confiance, pas d'interpellations ; tout ce qu'on lui accordait, c'était le droit de dénoncer au Roi la conduite des ministres et, encore, la motion votée à cet effet n'arrivait-elle jusqu'au trône que si elle avait été approuvée préalablement par la commission permanente du Conseil Royal.

Le projet n'avait subi l'influence des tendances constitutionnelles modernes que dans la partie relative aux droits sociaux. L'art. 24 mettait la famille sous la protection spéciale de l'Etat. On prévoyait aussi une organisation générale du travail.

Au point de vue de la liberté de conscience et de la question religieuse, on laissait les choses dans le même état que dans la Constitution de 1876 dont on conservait intégralement le fameux art. 11.

CHAPITRE VI

La Révolution

I - Les Essais de retour à la légalité

A. — *Le Gouvernement Bérenguer.*

Le nouveau gouvernement aussitôt au pouvoir prit des mesures de réparation à l'égard des personnes poursuivies par Primo de Rivera. On relâcha les étudiants emprisonnés et les officiers d'artillerie. Une amnistie partielle intervenait le 6 février. On dissolvait les municipalités et députations provinciales nommées par décrets par la dictature mais on les remplaçait par des conseillers municipaux antérieurs à 1923, choisis parmi les plus gros contribuables, ce qui donna lieu à des critiques.

Le caractère dictatorial que conservait le gouvernement mécontentait l'opinion publique. On se demandait pourquoi la Constitution n'était pas remise en vigueur et pourquoi la censure de la presse, bien qu'atténuée, continuait néanmoins à subsister.

La renaissance de l'activité politique provoquait une fébrile agitation dans le pays. Les royalistes étaient divisés sur la question des responsabilités. Alors que les plus dévoués au Roi demandaient un retour pur et simple à la Constitution de 1876, comme si rien ne s'était passé, ceux qui s'appelaient constitutionnalistes demandaient des éclaircissements sur les responsabilités quant à l'installation de la dictature, même si l'on devait aller jusqu'au trône pour trouver les complices. Le groupe constitutionnaliste reconnaissait aussi la nécessité des Cortès Constituentes qui auraient à se prononcer sur la question du régime. Cette thèse

fut soutenue par leur chef Sanchez Guerra dans son fameux discours au Théâtre de la Zarzuela à Madrid qui causa la plus vive impression (26 février).

Les républicains, de leur côté, regardaient grossir leurs rangs d'éminentes personnalités des anciens partis monarchistes tels qu'Alcala Zamora, Miguel Maura, fils de l'ancien Président du Conseil et frère de l'historien bien connu. C'étaient des monarchistes qui étaient devenus des républicains convaincus de par leur expérience que la Couronne s'était révélée incapable d'accepter loyalement un régime constitutionnel moderne.

Sur ces entrefaites survint la mort de l'ancien dictateur à Paris (16 mars), ce qui ne réussit pas à calmer les esprits ni à détourner la demande de responsabilités pour la violation de la Constitution.

En attendant, la situation économique empirait. L'industrie du textile souffrait des grèves à Barcelone, le chômage augmentait, la peseta continuait à tomber sur le marché des changes. Le caractère intérimaire du régime augmentait l'inquiétude provoquée par la situation politique et économique.

Le 15 avril, le gouvernement concédait une ample amnistie, mais quelques jours après, à la suite d'un violent discours anti-dynastique du chef socialiste Prieto, à l'Athénée, de sévères mesures de répression étaient envisagées.

Le discours de Prieto fut suivi de l'arrivée d'Unamuno et des discours enflammés de ce dernier, ce qui provoqua des manifestations républicaines des étudiants et des collisions sanglantes entre eux et la force publique. Les étudiants arrivèrent à s'emparer de l'Université d'où ils lapidèrent la police ; celle-ci ne réussit à les déloger qu'après une vraie bataille où il y eut un mort et plusieurs blessés. Quelques jours après, à la suite des troubles provoqués par les légionnaires fascistes du Dr Albinana, le gouvernement interdisait les manifestations publiques à caractère politique.

Les événements politiques importants des jours qui sui-

virent furent l'adhésion des catalanistes conservateurs de la Liga à la Monarchie et l'entrevue à Paris du Roi avec Alba, l'ancien ministre chassé par Primo de Rivera, Alba conseilla une revision constitutionnelle ayant pour but l'établissement d'une monarchie parlementaire à l'instar des monarchies anglaise et belge (22 juin). Romanones et Garcia Prieto adhèrent à son point de vue.

Cependant, le malaise politique et social ne faisait que s'accroître. De nombreuses grèves révolutionnaires déclenchées par les syndicalistes éclataient partout, principalement dans le Sud. Il y eut aussi des grèves fomentées par l'U.G.T. à tendance socialiste, dans le Nord, à la suite des actes de propagande de José Antonio Primo de Rivera, fils du dictateur, et d'autres upetistes.

Les chefs républicains et socialistes s'étaient mis d'accord pour une action commune et, le 11 août, ils signaient le pacte de San Sebastien où il s'engageaient à travailler pour le renversement de la monarchie et l'établissement de la République, à résoudre le problème catalan au moyen d'un statut d'autonomie qui serait plébiscité par la région catalane et soumis ensuite à l'approbation des Cortès, à étendre aussi ces avantages aux autres régions que la Catalogne, qui le désiraient ainsi.

Le gouvernement, de son côté, supprimait la censure préalable en la remplaçant par un régime répressif dont le Tribunal Suprême avait la charge.

La propagande républicaine prenait de l'essor. Un meeting républicain eut lieu avec un grand succès à la Plaza de Toros de Madrid où prirent la parole Azana, de l'Action Républicaine, Alcala Zamora, de la droite libérale républicaine, Marcelino Domingo, des radicaux socialistes et Leroux, des républicains-radicaux.

Les grèves reprenaient à nouveau partout, en suite desquelles le fameux aviateur Franco, d'anciens députés, journalistes, ouvriers, étaient mis en prison comme accusés de préparer un complot.....

Le 1^{er} novembre, Ossorio y Gallardo, avocat éminent connu par ses tendances monarchistes, demandait dans un discours l'abdication du Roi en faveur de son héritier, mais à la condition que celui-ci ne deviendrait roi effectif qu'après avoir été agréé par les Cortès.

Un article de José Ortega y Gasset paru dans *El Sol* sous le titre de « L'erreur Berenguer » reflétait d'une façon frappante la situation à laquelle on était arrivé et quelles en étaient les causes. Pour M. Ortega y Gasset, la Monarchie avait toujours agi en Espagne en faisant abstraction des intérêts nationaux et en ne tenant compte que des intérêts dynastiques. Maintenant, après la suspension de la Constitution, après sept ans d'illégalité, de mesures arbitraires, la Monarchie décidait de se tirer du mauvais pas au moyen d'un simple retour à la légalité défunte comme si rien ne s'était passé. Mais c'était maintenant trop tard parce que la nation s'était réveillée et le régime demeurerait isolé comme un lépreux. L'on ne pouvait pas arguer que la Monarchie avait été forcée d'accepter la Dictature parce que dans le cas où ce fut vrai, la Monarchie, à la suite de la chute du dictateur, aurait dû dire aux Espagnols : « Il nous est arrivé un grand malheur. L'état normal constitutionnel qui constituait l'union civile des Espagnols a été détruite, la continuité légale de l'histoire s'est rompue ; l'Etat espagnol n'existe plus, Espagnols reconstruisez votre Etat ! » Mais le Régime avait fait tout le contraire. Par le trouchement du gouvernement Berenguer, il essayait encore une fois de plus de se tirer d'affaire « comme si nous, les vingt millions d'Espagnols, nous n'étions ici pour rien d'autre que de le sortir du mauvais pas. » M. Ortega concluait demandant à tous les citoyens de se mettre eux-mêmes à la tâche de la reconstruction de l'Etat. Il finissait par ce mot significatif : *Delenda est monarchia*.

Le 12 novembre, à l'occasion de l'enterrement d'ouvriers victimes d'un éboulement, il y eut de graves collisions entre

les assistants et la police, ce qui provoqua la proclamation de la grève générale.

Avant d'aborder la tentative révolutionnaire de décembre, nous devons noter les quelques faits qui la précédèrent : la fuite de la prison de Franco et de son camarade Reyes, un remaniement ministériel et de nouvelles grèves suivies d'échauffourées sanglantes à Valence et à Cadix.

Le soulèvement déclenché à Jaca, le 12 décembre entraînait dans le plan général du Comité Révolutionnaire, mais les officiers compromis à Jaca agirent trop vite, entraînant la faillite du mouvement. Ils mirent en prison leurs chefs hiérarchiques et, suivis par de nombreux civils, marchèrent sur Huesca. Le général las Héras, qui allait à leur rencontre pour demander leur soumission, fut mortellement blessé ; l'un des trois officiers qui l'accompagnaient fut tué. Passée la petite ville d'Ayerbe, les rebelles furent mis en déroute par des troupes fidèles au gouvernement. Les capitaines Galan, Garcia Hernandez, furent faits prisonniers avec d'autres officiers. Un conseil de guerre réuni sur le champ, les condamna à mort ; ils furent fusillés une demi-heure après la sentence, malgré la demande de clémence d'Ossorio y Gallardo et l'indignation générale du pays.

Le soulèvement de l'aérodrome de Cuatro Vientos, à Madrid, deux jours après celui de Jaca, n'eut pas un meilleur résultat. Franco et Gonzalez, accompagnés du Général Queipo de Llano, survolèrent Madrid, jetant des proclamations révolutionnaires ; ils furent obligés de s'enfuir au Portugal avec Rada, à la suite du bombardement et de la capitulation de l'aérodrome.

Par suite de l'échec de la tentative militaire, l'« Union Générale des Travailleurs » trouvait plus prudent de ne pas décréter la grève générale qui devait contribuer au succès du mouvement. L'ordre de suspension n'ayant pas été reçu à temps, plusieurs grèves éclatèrent quand même en province.

Le gouvernement, maître de la situation, mit en prison

plusieurs des chefs révolutionnaires : Gabriel Maura, Alcala Zamora parmi les républicains, Largo Caballero et de los Rios parmi les socialistes. Prieto et Domingo réussirent à franchir la frontière française.

L'état de guerre et la censure préalable subsistant, un calme apparent régna pendant quelque temps.

Le gouvernement, cependant, insistait sur la sincérité de ses intentions et promettait des élections prochaines. Les partis anti-dynastiques décidèrent de s'abstenir et les constitutionnalistes continuèrent à mettre comme condition à leur participation la reconnaissance aux futures Cortès du pouvoir constituant.

Le 5 février, l'état de guerre fut supprimé et on convoqua les Cortès le 8 février, les élections étant fixées au 1^{er} mars.

Mais celles-ci ne devaient pas avoir lieu à la date fixée. Les Constitutionnalistes s'étant refusés de nouveau à y participer (déclarations de S. Alba à Paris), les partisans de Romanones et Garcia Prieto déclarèrent, eux, vouloir y prendre part mais avec le but de demander immédiatement la dissolution des Cortès et l'élection de Cortès constituan-tes. Le gouvernement se trouvant alors isolé et se rendant compte qu'il avait échoué dans ses efforts de faire rentrer le pays dans la légalité, se décida à démissionner.

B. — *Le Gouvernement Aznar.*

Sanchez Guerra fut appelé par le Roi, le 14 février, dans le but de constituer un cabinet de concentration nationale. Il visita les chefs révolutionnaires en prison mais ceux-ci refusèrent toute collaboration à un gouvernement monarchique. Il semblait bien que Sanchez Guerra était sur le point d'aboutir à former un cabinet de constitutionnalistes, lorsque le Roi reprit sa parole et lui retira le mandat qu'il lui avait confié. (Voir : André Germain : *La Révolution Espagnole en 25 tableaux*, pp. 173 et suiv.; R. Sanchez Guer-

ra : *El proceso de un régimen*, pp. 141 et suiv.) Quoi qu'il en soit, un Ministère fut instantanément formé avec l'Amiral Aznar à la tête du gouvernement, Romanones aux Affaires Etrangères, la Cierva aux Travaux Publics, Berenguer à la Guerre et Garcia Prieto à la Justice. Le Cabinet comptait d'ailleurs sur l'appui de Cambo, « leader » de la droite catalane qui délguait un de ses hommes de confiance, M. Ventosa, pour le portefeuille des Finances.

Le nouveau gouvernement promettait d'effectuer des élections municipales et provinciales ainsi que des élections pour des Cortès Constituantes limitées à la réforme de la Constitution Monarchique mais ne mettrait pas en cause la question de régime.

Sur ces entrefaites se développait dans le pays l'agitation en faveur de l'amnistie des accusés révolutionnaires de Décembre. Le Conseil de Guerre de Jaca condamnait à mort le capitaine Sediles mais il était grâcié. Le procès de Madrid touchait à sa fin : le Procureur général demandait quinze ans de réclusion pour Alcala Zamora et douze ans pour les autres accusés. Ils étaient condamnée par le tribunal à six mois et un jour de prison, avec suspension de l'exécution de la sentence pendant trois ans et mise en liberté provisoire immédiate. A leur sortie de prison ils furent l'objet de bruyantes manifestations de sympathie de la part de la population.

La destitution et l'emprisonnement du Général Burguete, chef du Conseil Suprême de la Guerre, à la suite des déclarations anti-gouvernementales faites à la presse, provoqua la plus vive émotion, étant donné que ce fait démontrait que le gouvernement pouvait difficilement compter sur l'appui de l'armée.

Les gauches se préparaient, en attendant, à prendre part aux élections municipales fixées au 12 avril. Les deux adversaires, Monarchie et République, allaient mesurer leurs forces. La propagande était intense et fébrile de part et d'autre, mais les royalistes se croyaient sûrs de la victoire et

lui donnaient par avance le caractère d'un plébiscite sur la question du régime.

La journée historique du 12 avril leur apporta un dur réveil. Quarante-six sur cinquante chefs-lieux de province donnèrent la majorité aux républicains. S'il y avait plébiscite, il était contre le Roi, comme lui-même, bientôt, devait le connaître. Le gouvernement fut pris de stupeur devant le résultat et les républicains, de surprise, devant une victoire qui dépassait toutes leurs espérances... (Cf. : *Annuaire Interparlementaire* 1932 ; R. Sanchez Guerra, *Op. cit.*, chap. XI et XII. P. L. G. : *La Agonia de un Regimen*, pp. 233 et suiv.)

La situation se précipitait par instants. Tout Madrid était dans la rue et célébrait le triomphe républicain. La joie était aussi générale à Barcelone que dans les autres grandes villes.

Le Roi joua en vain sa dernière carte, celle des constitutionnalistes dont quelques semaines auparavant il avait demandé la collaboration, pour la refuser aussitôt d'une façon quelque peu cavalière. Ceux-ci refusèrent mais, même s'ils avaient accepté, il était trop tard pour des demi-mesures : la République était proclamée dans un grand nombre de villes de province, dont pendant la seule journée du 14, à Eibar, Cordoue, Saragosse, Vigo, etc... A Barcelone aussi, au milieu de l'enthousiasme de la foule, Macia, le chef des patriotes catalans et conspirateur romantique de toujours, proclamait la République et se déclarait chef de l'« Estat Catala ».

A Madrid, devant la résistance du gouvernement, l'effervescence les rues prenait une tournure dangereuse. Le gouvernement républicain provisoire tenait séance permanente chez Maura et demandait à Romanones le départ du Roi lui donnant l'assurance de sa propre sûreté et de celle de sa famille. Le gouvernement déclarait l'état de siège, mais le Général Sanjurjo déclarait au Roi qu'il ne fallait plus compter sur la Garde Civile.

A sept heures du soir, le Gouvernement provisoire s'installait au Palais de la « Gobernacion » (Ministère de l'Intérieur) et proclamait la République.

Le Roi se décida alors à partir ; il quitta l'Espagne par Carthagène en direction de la France. Dans un manifeste publié après son départ il prétendait se retirer temporairement en attendant une réponse définitive du peuple.

L'Espagne venait de réussir une Révolution pacifique, non cependant moins complète et définitive. (Voir Posada : *Avant-Projet de Constitution Espagnole*, pp. 11 et 12.)

II - Les Causes de la solution révolutionnaire

Il est opportun de se demander maintenant quelles avaient bien pu être les causes d'un tel revirement dans l'opinion publique espagnole. Il importe, avant tout, de se souvenir que la majorité du peuple était jusqu'alors composée bien plus d'indifférents que de partisans de la monarchie ; la grande masse était restée éloignée de la politique et demeurerait insensible à la comédie électorale du régime constitutionnel antérieur à la dictature. Il est évident que la Révolution était le contre-coup de la dictature ; c'était bien celle-ci qui avait détruit l'armature des partis qui soutenait l'édifice du pseudo-régime constitutionnel monarchique. Les partis détruits, la Dictature évanouie, le peuple n'avait trouvé en face de soi que la Couronne et s'était décidé à lui demander des comptes sur les siècles de vie espagnole qu'elle avait gaspillée. L'Espagne avait repris conscience d'elle-même et avait déchiré une fois pour toutes le voile qui lui dérobait l'avenir.

Personne n'a su mieux diagnostiquer le « cas espagnol » que le Docteur Maranon. Dans un chapitre du livre *A Donde Va la República ?* il affirme que la monarchie est morte d'enkystement. Elle ne s'était pas rendue compte du processus d'évolution que subissait de plus en plus le pays. Les Rois avaient vécu séparés du peuple et entourés d'une

caste qui n'avait aucun lien avec les forces vives du pays. La vie officielle et la vie populaire étaient rattachées, mais non unies. La Monarchie perdit sa seule raison d'être avec la catastrophe de 1898 ; on n'avait plus besoin d'elle comme trait d'union entre les possessions transatlantiques et la Métropole. Si elle avait survécu, c'était parce que la nation était encore incapable de tenter l'effort nécessaire pour chasser le parasite qu'elle retenait dans ses entrailles.

Le gouvernement n'entrait en contact avec la réalité nationale qu'au moyen des « caciques » locaux ; il n'arrivait donc jamais à connaître les véritables desiderata du peuple. On déformait encore les faits, de façon à ne faire parvenir au roi que ce qui pouvait lui être agréable. Les sept années de dictature de Primo de Rivera, en détruisant l'armature de l'ancien régime parlementaire, rompirent le dernier filament rattachant encore le kyste à la paroi vivante. Et le kyste tomba de lui-même.

CHAPITRE VII

La Seconde République

Le gouvernement provisoire était composé des chefs révolutionnaires signataires du manifeste de décembre 1930, c'est-à-dire des « leaders » des partis qui s'étaient coalisés pour renverser la monarchie et qui avaient fait des listes communes aux élections municipales. La droite libérale républicaine était représentée par Alcala Zamora, chef du gouvernement et par Maura ; les socialistes par Prieto, de los Rios et Largo Caballero ; les radicaux-socialistes par Domingo et Albornoz ; les radicaux par Lerroux et Martinez Barrios ; l' « Action Républicaine » par Azana ; les partis catalans de gauche par Nicolau d'Olwer et le parti autonomiste galicien par Casares Quiroga.

Le Statut provisoire de la République fut publié le 15 Avril. Le gouvernement organisait par ce moyen la République en attendant les élections aux Cortès et l'élaboration par elles d'une Constitution. (*Annuaire Interparlementaire*, 1932, pp. 305 et suiv.). Le statut était le fruit d'un compromis entre les différentes opinions représentées au gouvernement, reflétant par rapport à la Constitution antérieure une sérieuse avance de l'Espagne vers les tendances qui animent le droit public contemporain.

Les élections aux Cortès constituantes furent fixées au 28 juin. Un décret du 8 mai apportait des modifications à la loi électorale de 1907 ; le scrutin uninominal était remplacé par le scrutin provincial de liste ; on octroyait l'éligibilité aux femmes et aux ecclésiastiques ; l'âge électoral était abaissé de 25 à 23 ans. Chaque province devait élire un député par 50.000 habitants et le nombre des députés

était fixé à 474 ; un système de représentation des minorités était prévu qui leur réservait 20 % des sièges.

Le résultat des élections fut encore un éclatant triomphe pour les républicains. Les socialistes arrivèrent en tête avec 114 élus ; ils étaient suivis des radicaux qui obtenaient 98 sièges ; les radicaux-socialistes avaient 56 députés, l'« Action Républicaine » d'Azana 43 ; la Droite Républicaine Libérale de Alcala Zamora 28 et la Droite proprement dite 39 membres scindés en partis différents parmi lesquels il faut compter les républicains conservateurs du groupe « Au Service de la République » de J. Ortega y Gasset. De monarchistes, il n'y en avait pour ainsi dire pas. Dans son dernier message Alphonse XIII avait dit qu'il se retirait temporairement et qu'il attendait la réponse définitive du peuple espagnol. Elle venait d'être donnée de la façon la plus claire et la plus nette. Maintenant, il appartenait aux Espagnols de reconstruire leur Etat, selon le mot de Ortega y Gasset. Ce devait être l'œuvre des Cortès Constituentes qu'il nous faut maintenant étudier.

DEUXIÈME PARTIE

Sources de la Constitution

TITRE PREMIER

Les Travaux préparatoires

La Constitution Espagnole de 1931 a deux sources formelles : l'Avant-projet de Constitution préparé par la Commission Juridique Auxiliaire nommée par le Ministre de Justice, M. Fernando de los Rios et le projet élaboré par la Commission parlementaire issue des Cortès.

CHAPITRE PREMIER

L'avant-Projet de la Commission Juridique auxiliaire

Comme le remarque M. le doyen Posada (*Avant-Projet de Constitution Espagnole*, pp. 12 et suiv.), les propositions de la Commission juridique ne pouvaient pas avoir de « valeur » politique ; c'était sa technique juridique que la Commission devait mettre au service du gouvernement. Etant donnée la composition hétérogène du gouvernement, elle ne pouvait pas lui soumettre un projet susceptible d'être admis par tout le cabinet. Celui-ci n'accepta pas même le projet parlementaire à la majorité et laissa chacun de ses membres libre de défendre son point de vue dans la discussion des articles et de l'ensemble de la Constitution.

M. Posada donne d'ailleurs, une raison de plus pour expliquer le fait que l'avant-projet, œuvre de la Commission juridique dont il faisait partie, ne fut pas pris comme base unique du débat constitutionnel à la Chambre : « Il ne faut pas oublier, dit-il, qu'une Constitution doit émaner de *l'acte* de souveraineté par excellence ou d'autodétermination de l'Etat, — acte que seuls peuvent accomplir définitivement les représentants de la nation ».

L'Avant-Projet de la Commission Juridique Auxiliaire présenté au gouvernement le 6 juillet 1931, comprenait 104 articles divisés en 11 titres et diverses propositions des minorités. (Voir *Anteproyecto de Constitucion de la Republica Espanola que eleva al Gobierno de la Republica la Comision Juridica Asesora*, Madrid. Edit. Rivadeneyra, 1931.) D'après M. Posada (*Op. cit.* p. 13), le projet répondait au type des constitutions rigides définies par M. Bryce, à la « supra-loi de Hauriou ».

Le Préambule affirmait, contrairement à la Constitution contractuelle à type doctrinaire de 1876, que la souveraineté réside dans la Nation représentée par les Cortès Constituentes.

Dans les différents titres et articles, il y avait beaucoup d'idées et de tendances qui furent conservées dans le texte constitutionnel, ainsi que nous le verrons. Nous aurons également l'occasion de constater que dans beaucoup de cas les Cortès abandonnèrent les deux textes, celui de la Commission Juridique et celui de la Commission parlementaire pour adopter des solutions différentes qui étaient le plus souvent le résultat d'un compromis parmi les tendances politiques représentées à l'assemblée.

Le titre premier de l'Avant-Projet, au sujet de la structure nationale, essaie de résoudre l'éternel problème régionaliste au moyen de la concession de l'autonomie aux régions qui constitueraient une réalité historique. (Voir Préambule de Ossorio Gallardo à l'Avant-Projet [*Op. cit.*, Edit. Rivadeneyra].) Le titre II se réfère à la nationalité.

Le titre III, relatif aux droits et devoirs des Espagnols, proclame le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, l'égalité des sexes, etc... Il comporte une déclaration de droits très étendue par comparaison avec les anciennes constitutions espagnoles, celle de 1869 exceptée. Il s'adapte, dit M. Posada, aux nouvelles orientations juridico-sociales et suit les traces du constitutionalisme de l'après-guerre. Divisé en deux parties : 1°) garanties individuelles et politiques ; 2°) famille, économie et culture, il traite de la liberté de conscience et religieuse qui est reconnue, l'Eglise catholique étant classée avec les autres confessions parmi les associations de droit public ; la liberté syndicale y est reconnue ; le travail « devoir social » jouit de la protection des lois ; la culture et l'enseignement sont gratuits et obligatoires ; la propriété, enfin, (art. 28) est protégée par l'Etat comme droit individuel et collectif, à raison de sa fonction sociale.

A l'égard de l'organisation et du fonctionnement des pouvoirs publics, nous trouvons d'abord dans l'Avant-Projet une tendance vers un régime parlementaire avec un Exécutif fort. Le Président nomme et révoque librement les ministres et il devra les renvoyer obligatoirement dès qu'ils n'auront plus la confiance du Parlement. On soumet à des conditions spéciales le vote des motions de méfiance : elles devront être signées par un quart des députés et présentées cinq jours au moins avant leur prise en considération. L'exécutif peut promulguer des décrets d'urgence, peut être autorisé à légiférer pour le Parlement et peut même le faire sans lui lorsque les Chambres ne siègent pas, moyennant consultation préalable du conseil technique correspondant et de la Commission permanente des Chambres. Le président est élu pour six ans par le Sénat et la Chambre (Congrès des Députés), réunis en Assemblée Nationale. On prévoit un Vice-président élu de la même façon mais qui, à la différence de celui des Etats-Unis, ne reste en fonctions, au cas de vacance définitive de la présidence, que jusqu'à ce que

l'Assemblée Nationale se soit réunie et ait élu un nouveau Président. Pour le Conseil de Ministres est prévu un titre spécial où il est question de leur responsabilité politique et pénale.

Le pouvoir législatif prévu est du type bicaméral (Voir Ossorio y Gallardo : Preamble à l'Avant-Projet, *Op. cit.*) : il se compose d'un Sénat à base corporative-syndicaliste et d'une Chambre ou Congrès élu au suffrage universel, direct et secret avec un mandat de cinq ans. On organise à côté un système de conseillers techniques qui devront intervenir dans l'élaboration des lois.

Pour la Justice, d'après le projet, elle est unique et autonome. Sont prévus : les garanties de l'indépendance des juges et des magistrats, les conditions de leur responsabilité, les recours contre l'inconstitutionnalité des lois, les recours administratifs, etc... Le Président du Tribunal Suprême est nommé par le Président de la République d'après la proposition d'une Assemblée composée des délégués de la Magistrature, des Facultés de Droit, du Barreau et des associations juridiques de l'Etat.

Au titre XI il était prévu des dispositions nombreuses relatives aux finances de l'Etat. Le fait doit être noté parce qu'il a servi d'origine à un titre spécial, consacré par la Constitution au même sujet.

Les garanties de la Constitution et la procédure nécessaire pour son amendement sont envisagés dans un dernier titre. On crée un Tribunal de Justice Constitutionnel qui connaîtra du recours contre l'inconstitutionnalité des lois, des conflits entre l'Etat et les régions autonomes, de la responsabilité criminelle du Président de la République, des Ministres, des juges et des magistrats pour les délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Il connaît aussi du jugement de protection (*amparo*) et des recours contre la validité des élections au Parlement.

M. le Doyen Posada remarque dans ses commentaires de l'Avant-Projet (*Op. cit.*, p. 18) qu'on retrouve le fait de la

pénétration du droit international dans les textes constitutionnels dont parle M. Mirkine Guetzévich (*Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, pp. 668-69). « Le caractère obligatoire du droit international comme principe constitutionnel » dont parle M. Guetzévich est reconnu aux articles 45 et 61 de l'Avant-Projet. On y trouve la reconnaissance des normes universelles du droit international comme partie intégrante du droit positif de l'Etat Espagnol et aussi que le Président de la République ne pourra signer aucune déclaration de guerre que dans le cas de guerre juste, prévu par les Conventions Internationales ratifiées par l'Espagne et enregistrées par la Société des Nations... Nous nous sommes étendus sur cette partie de l'Avant-Projet parce qu'il est l'origine d'un des traits caractéristiques de la Constitution que nous étudierons dans notre troisième partie. Seulement, comme nous le verrons, les Cortès allèrent encore plus loin et, d'après la proposition de M. Madariaga, insérèrent dans la Constitution même le principe de la renonciation à la guerre comme moyen de politique nationale.

CHAPITRE II

Le Projet de la Commission Parlementaire

La Commission Parlementaire, activée par le Gouvernement et par la presse, se vit obligée de rédiger son projet en une vingtaine de jours. Celui-ci se compose de dix titres divisés en 121 articles. Le projet débute par des principes d'ordre général : l'Espagne est une République démocratique ; on proclame l'égalité des citoyens devant la loi, le laïcisme de l'Etat, le castillan comme langue officielle sous réserve des droits reconnus aux langues régionales ; on constitutionnalise la déclaration du Pacte Briand-Kellog relative à la renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale.

Par rapport à l'Avant-projet de la Commission juridique, nous trouvons dans le projet parlementaire les différences suivantes : on octroie une autonomie plus ample aux régions ; on abolit la peine de mort ; on sépare l'Eglise de l'Etat en considérant les confessions religieuses non comme des associations de droit public à l'instar de l'Avant-Projet, mais comme de simples associations soumises aux lois générales du pays. L'Etat, d'ailleurs, ne fournira aucune aide économique aux églises ; les Congrégations religieuses sont dissoutes et leurs biens reviennent à l'Etat. Ce n'est pas le mariage, mais la famille que l'on déclare sous la protection de l'Etat ; on admet et on règlement le divorce qui n'était pas prévu dans l'Avant-Projet. A l'égard des droits de la famille, on déclare que les parents auront les mêmes devoirs vis à vis des enfants légitimes et des enfants naturels. Le critérium de la Commission Parlementaire est beaucoup plus avancé au sujet de la propriété que celui de la Com-

mission Juridique : la propriété privée est reconnue et protégée en fonction de son utilité sociale, mais on procédera graduellement à sa socialisation ; la propriété des sources naturelles de richesse appartient originairement à l'Etat ; les services publics et toutes les exploitations qui affectent l'intérêt du pays seront nationalisés à la plus brève échéance possible. Du côté de l'Enseignement, on instaure l'école unique et l'enseignement laïque.

A l'égard de l'organisation et du fonctionnement des pouvoirs publics, il y a des différences considérables d'avec le projet de la Commission juridique ; régime unicaméral, élection directe du Président de la République, organisation de conseils techniques à caractère consultatif. Le Président de la République, en outre, ne peut pas exercer librement le droit de dissolution ; il doit consulter préalablement le peuple au moyen du référendum et, si celui-ci lui est contraire, il doit démissionner. La Chambre, elle aussi, peut destituer le Président de la République après référendum favorable ; si la consultation nationale lui était contraire, elle serait considérée comme dissoute... Les attributions du Tribunal qui doit être le gardien de la Constitution sont limitées : il ne pourra pas, comme dans l'Avant-Projet, se prononcer *erga omnes* sur l'inconstitutionnalité des lois ; il aura la simple faculté de retourner les lois au Chef de l'Etat ; celui-ci retournera la loi en question à la Chambre et si celle-ci maintient son point de vue, le Président pourra soumettre le conflit à un referendum. Dernière différence importante avec l'Avant-Projet de la Commission Juridique : le projet parlementaire réduit le quorum nécessaire pour accorder la réforme de la Constitution aux trois quarts des Cortès alors que l'Avant-projet exigeait les quatre cinquièmes.

Le Projet parlementaire fut présenté aux Cortès le 18 août 1931. Le 27 août commençait la discussion sur l'ensemble et le 15 septembre, le débat par article et, le 9 décembre, la

Constitution était approuvée par 368 voix sans aucun vote contraire. (Le groupe agrarien qui formait l'opposition, s'était retiré à la suite de l'approbation des articles sur la question religieuse.) Promulguée le même jour, elle était publiée le soir même.

TITRE II

Forme et caractères de la Constitution

La Constitution Espagnole de 1931 est au point de vue formel une constitution codifiée de type rigide. Elle s'oppose par là au système traditionnel britannique d'institutions basées plutôt sur la coutume constitutionnelle que sur des textes écrits (compte tenu des quelques sources formelles de la Constitution Anglaise : Pactes, Statuts et Traités). Les sources originaires de la Constitution Espagnole nouvelle à cet égard, il faut les chercher dans les Constitutions françaises de l'époque révolutionnaire qui devaient introduire en Espagne la théorie moderne du droit constitutionnel écrit. Il ne faut pas oublier, néanmoins, que les Espagnols avaient dans leur histoire des traditions constitutionnelles d'un ordre semblable dans les chartes octroyées par leurs Rois du Moyen-Age aux villes et même aux Etats particuliers qu'ils régissaient. On se souvient des affirmations des Constituants de 1812 : ils prétendaient revenir aux anciennes lois d'Aragon, de Castille et de Navarre qui limitaient le pouvoir des rois et garantissaient les droits des sujets. (Posada. *Derecho Politico*, vol. II, pp. 267 et suiv. Fernandez Almagro, *Op. cit.*, pp. 77 et suiv., pp. 84 et suiv.)

En tant que Constitution codifiée, la Constitution de la République Espagnole diffère de la Constitution inorganique française de 1875 formée de lois éparses.

Constitution à type rigide, qui ne peut être modifiée suivant la procédure législative ordinaire, elle participe aux prérogatives attachées d'après la définition de MM. Barthélemy et Duez (*Traité Elémentaire de Droit Constitutionnel*, 1926, pp. 189 et suiv.) à cette sorte de constitutions : Elle tire, tout d'abord, de son contenu même, une certaine pré-

éminence : elle se compose — comme le demande la définition des maîtres cités — de règles capitales, constituant en quelque sorte, les fondements de la législation du droit privé et du droit public. Elle devient ainsi le « centre inspirateur et propulseur du droit positif, légiféré ou légiférable » selon M. Posada, *la Supra-loi* de Hauriou.

Répondant quant à son contenu, encore, au type de constitutions à laquelle elle appartient, elle contient des dispositions sur les obligations générales de l'Etat, sur les droits de l'individu à l'égard de l'Etat, sur l'organisation politique, dispositions demandées par M. Duguit (*Manuel de Droit Constitutionnel*, 1907, vol. 1, p. 58) aux constitutions rigides. Dernière conséquence : l'élément formel contenu dans la notion de loi constitutionnelle rigide, juridiquement supérieure aux lois ordinaires, réagit — comme le prévoient MM. Barthélemy et Duez — sur le contenu de la constitution. Ainsi, pour faire passer, au dire même de ces auteurs, dans la loi constitutionnelle rigide toutes les dispositions que l'on veut mettre à l'abri des atteintes du législateur ordinaire, on a inséré dans la Constitution de la République Espagnole beaucoup de dispositions qui, au premier abord, semblent déplacées dans un texte constitutionnel. (Voir Pérez Serrano : *La Constitución Española*, 1931. Madrid, pp. 38 et suiv. et Jiménez de Asua : *Op. cit.*, pp. 48 et suiv.)

Examinant la Constitution de 1931 sous un autre angle, celui de la source des pouvoirs de l'Etat, nous trouvons, d'après ses origines immédiates et d'après ses propres termes qu'elle réside dans un acte de souveraineté du peuple; elle s'oppose par là aux Constitutions espagnoles de 1845 et 1876 du type appelé en Espagne « doctrinaire », basées sur l'idée de participation de la Couronne et des Cortès à l'exercice de la souveraineté. Elle se rapproche par là de ses devancières de 1812, 1837 et 1869 qui situent dans le peuple la source unique de la souveraineté.

Sur la question de savoir si la Constitution Espagnole est

une Constitution fédérale ou une Constitution centraliste, nous ne nous étendrons pas, étant donné que nous aurons par la suite l'occasion de traiter amplement le problème du régionalisme et de la solution qu'en donne la Constitution. Nous remarquerons néanmoins, dès maintenant, que d'après les déclarations de Botella Asensi et de Jiménez de Asua, au nom de la Commission Parlementaire, il ne saurait s'agir ni d'une Constitution fédérale ni d'une Constitution centraliste (ce qui ressort, au surplus, du texte même et des discours prononcés au cours des débats par Alcala Zamora, F. de los Rios, Ruiz Funes, etc.). Péremption de l'Etat Fédéral et de l'Etat Centraliste, réalisation de l'Etat intégral de Preuss compatible avec les autonomies régionales nous disent Jiménez de Asua et Botella dans leurs interventions. C'est, en tout cas, un type nouveau d'Etat que nous aurons l'occasion d'étudier dans notre partie spéciale.

Notons pour conclure les tendances générales de la Constitution au point de vue politique : « Constitution de gauche non socialiste, démocratique, libérale, de grand potentiel social et qui prétend être conservatrice de la République » d'après Jiménez de Asua (*Diario de Sesiones* n° 28). Un autre juriste, Sanchez Albornoz, la définit « une constitution qui essaie de maintenir l'équilibre entre le présent et l'avenir, entre la réalité et l'idéal, entre le passé et le lendemain... ». (*Diario de Sesiones* n° 28). Constitution socialisante, lui a-t-on reproché surtout. Constitution généreuse, sage, compréhensive, disons-nous, tenant compte du développement politique, sociologique et principalement du développement économique de l'Espagne moderne et du monde présent.

TITRE III

CHAPITRE PREMIER

Structure de l'Etat

Base Juridique de l'Etat

Dès son préambule la Constitution débute par une affirmation sur les assises de la souveraineté :

« L'Espagne, dans l'exercice de sa souveraineté, et représentée par les Cortès Constituentes, décrète et sanctionne la présente Constitution » (Pour les articles de la Constitution que nous citerons, cf. : *Les Constitutions Modernes*, Dares-te, 1932, IV^e édit. refondue, par MM. Delpech et Lafférière. Europe. Espagne. Const. du 9 décembre 1931.)

Nous ferons tout de suite observer qu'à la différence des anciennes Constitutions espagnoles, il est question de « l'Espagne » et non de la Nation Espagnole ». M. Pérez Serrano (*Op. cit.*, p. 49 et suiv.) regrette la disparition de l'expression traditionnelle et il redoute que l'on eût ainsi procédé, sous l'influence de l'existence problématique de quelque « Nation » particulière comprise, de toute évidence, dans la nation espagnole. En tout état de cause, il nous faut noter que les Constitutions de nombre de pays où il n'existe pas de problèmes régionalistes ou séparatistes débutent de la même sorte. (Finlande, Paraguay, Honduras, Guatemala, Bolivie, Nicaragua.) L'Allemagne, par contre, où la division en pays (*Länder*) est affirmée par la Constitution elle-même, ouvre sa constitution sur les mots « le peuple allemand ». La Tchécoslovaquie, pays unitaire, mais qui reconnaît certains droits à la région dite Russie sub-carpa-

thique ainsi qu'aux minorités nationales, emploie dans son préambule l'expression de « Nation Tchecoslovaque ».

Par opposition à la Constitution de 1876 qui contenait à la fois les principes de souveraineté royale antérieure à celle de la Nation, et du partage de la souveraineté entre le Roi et la Nation représentée par les Cortès, la nouvelle Constitution commence par affirmer que la souveraineté réside toute entière dans la Nation. C'est donc le renversement définitif du dernier vestige d'état patrimonial encore conservé par la dernière Constitution monarchique. C'est aussi le triomphe du principe de la doctrine française de la souveraineté nationale, issue de la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* dans son art. 2 (Voir Cours de Droit Constitutionnel de M. A. Mestre à la Faculté de Droit de Paris - 1929-1930 -, p. 65). Le principe, d'ailleurs, avait déjà fait son apparition en Espagne dans des constitutions antérieures à caractère et essence démocratiques. (Conf. Art. 3 Const. de 1812. Préambule *in fine* Constitution 1837. Art. 1^{er} du Projet de 1857. Préambules du texte constitutionnel de 1863 et du Projet fédéral de 1873.)

D'après cette théorie, c'est la nation elle-même qui serait détentrice de la souveraineté et qui déléguerait ses pouvoirs à certains organes (Voir Duguit : *Leçons de Droit Public Général*, p. 122, Boccard. Paris. 1926.) Elle s'oppose donc à la doctrine allemande de Gerber et Jellinek, celle de l'Etat puissance qui existe *a priori* en tant que personne et qui, par cela même qu'il est, devient le titulaire de la souveraineté. Cette dernière conception de la souveraineté semble être à la base de la conception fasciste de l'Etat, si toutefois il est permis de dire qu'il y a une conception juridique à la base de l'Etat fasciste, négation absolue du droit.

L'article premier, alinéa 1 *in fine* de la Constitution spécifie que les pouvoirs de tous les organes émanent du peuple. Nous ne saurions entrer ici dans la discussion sur la différence qui peut exister entre les expressions « souveraineté nationale » et « souveraineté du peuple ». Remarquons seu-

lement que, d'une part, M. Jiménez de Asua, Président de la Commission Parlementaire, assigne comme source à cette affirmation : l'art. 2 de la Constitution de Weimar, l'article 1^{er} de la Constitution Autrichienne, l'article 1^{er} de la Constitution Tchécoslovaque, l'article 2 de la Constitution Esthonienne. (*Op. cit.*, p. 53). Pour M. Pérez Serrano, d'autre part (*op. cit.*, p. 60), on a voulu écarter par ce moyen d'archaïques solutions : 1) la solution théocratique des théologiens espagnols : Suarez Vittoria, Soto, Covarrubias, etc... (Voir notamment *Lettre du P. Suarez à Jacques I^{er}* relative à l'origine immédiate du pouvoir qui dériverait immédiatement du peuple mais puiserait dans la divinité sa source originaire. 2) La solution légitimiste d'après laquelle le pouvoir est le patrimoine d'une famille élue de Dieu. 3) La thèse appelée dans le droit constitutionnel espagnol « doctrine » d'après laquelle la souveraineté est partagée entre une dynastie avec des droits antérieurs et supérieurs à ceux du peuple et celui-ci, partenaire, pour ainsi dire, à droits limités. 4) Finalement, on aurait voulu aussi rejeter la thèse même de la souveraineté entendue dans le sens organique et mythique (théories allemandes) qui ne reconnaît pas la souveraineté nettement populaire.

Le Préambule confère ensuite la représentation de l'Espagne aux Cortès Constituentes. Cette disposition et, plus loin, les art. 51, 67, 86, 94, par lesquels déboutent les titres relatifs à l'organisation des pouvoirs publics, pourraient nous donner à penser qu'il s'agit d'un régime représentatif pur à l'instar de celui conçu par les doctrinaires français du XIX^e siècle, Benjamin Constant, Guizot, Thiers, Cousin, Odilon Barrot, etc... Mais d'autres dispositions entraînent l'acceptation du principe de Rousseau : exercice direct de la souveraineté par le peuple ; ainsi les articles 12, 66 et 82, organisent des procédures de plébiscite et de « recall » dont il faut chercher le pendant dans les constitutions allemande, suisse, des Etats-Unis et de certains Etats de l'Union américaine.

N'est-il pas à propos de se demander à considérer certaines dispositions à caractère avancé que l'on trouve dans la Constitution touchant la propriété, le travail, etc... si les constituants espagnols de 1931 n'ont pas été influencés par les conceptions marxiste et proudhonienne sur la supériorité et la prédominance des fonctions économiques sur les fonctions politiques ? (Cf. Esmein, Vol. I, p. 51 ; Proudhon : *De la Justice dans la Révolution et dans l'Eglise* ; Marx et Engels dans toutes leurs œuvres). C'est un problème sur lequel nous aurons à revenir dans les pages consacrées à la dénomination donnée à la République espagnole, celle de « République de Travailleurs de toutes classes » et à l'occasion de l'étude des dispositions à caractère social.

CHAPITRE II

Normes Fondamentales

Comment apparaît la physionomie du nouvel Etat Espagnol d'après le Titre Préliminaire de la Constitution ?

Les traits essentiels qui se dégagent de l'énoncé nous le désignent comme une République démocratique de travailleurs de toutes classes, égalitaire, laïque, de langue castillane avec Madrid pour capitale, pacifique et soumise aux règles du droit international.

L'Article 1^{er} de la Constitution définit l'Espagne « une république démocratique de travailleurs de toutes catégories qui s'organise en régime de liberté et de justice et où tous les pouvoirs émanent du peuple. »

République : L'affirmation dans la Constitution de la forme républicaine du gouvernement est la consécration légale du fait révolutionnaire. Par voie de conséquence, elle consacre la faillite définitive de l'expérience de Monarchie limitée en Espagne, faillite causée en tout premier lieu, d'après M. Posada, par les « obstacles traditionnels » (incapacité de la dynastie régnante de se plier au rôle qui lui incombe dans un régime monarchique constitutionnel, etc...) Autres facteurs déterminants du changement : le réveil de l'opinion publique et, ce qui en découle, sa participation plus active à la vie publique ; l'action dissolvante de la dictature à l'égard des vieux partis royalistes traditionnels ; l'action éducatrice des masses entreprise par le parti socialiste et ses organisations syndicales, etc... points déjà étudiés dans notre première partie.

« République instaurée par le peuple qui l'a imposée par les urnes, œuvre de tous les Espagnols. Substantiellement, République Démocratique. Déclaration faite par le peuple

et adoptée par lui. » (Discours de M. Ruiz Funes à la Chambre, au nom de la Commission Parlementaire. (*Diario Sesiones*, n° 37.)

République Démocratique : Déclaration indispensable pour marquer le fait de la rupture avec l'état de choses antérieur ; d'autre part, comme le fait remarquer M. Pérez Serrano (*Op. cit.*, p. 56), il y a eu dans l'histoire des républiques non démocratiques (il nous suffit de citer les Républiques italiennes de la Renaissance). Nous avons, d'ailleurs, déjà étudié la source démocratique du pouvoir dans notre chapitre précédent sur la base juridique de la souveraineté. Remarquons pour conclure la définition très intéressante de la démocratie donnée par le philosophe Ortega y Gasset dans son discours aux Cortès le 8 septembre (*Diario Sesiones* n° 34) « La Démocratie ce n'est pas le peuple ; c'est l'Etat du peuple et non pas le peuple sans l'Etat... ; c'est le peuple organisé. »

République de travailleurs de toute catégorie : Laissons là cette définition si séduisante par son esprit et son originalité que nous réservons pour notre troisième partie : « Traits caractéristiques de la Constitution ». Nous remarquerons seulement ici qu'elle s'accorde avec les tendances sociales développées dans le corps de la Constitution et aussi que, de par ses sources, cette formule est le fait d'une transaction entre la proposition originaire des députés socialistes et celle des autres partis de la majorité.

Reportons-nous rapidement aux deux déclarations complémentaires faites par l'article 1^{er} :

1) *République..... qui s'organise en un régime de liberté et de justice*. Déclaration romantique celle-là, qui semble extraite d'une Déclaration de Droits rédigée par la Convention. Son origine tient dans le désir de la minorité radicale aux Cortès de voir consacrée dans la Constitution, au moyen d'une déclaration formelle, l'idée libérale (Discours de M. Samper. *Diario de Sesiones* n° 37). Elle marque aussi l'influence du préambule de la Constitution de Weimar et de

diverses autres déclarations de même style dans plusieurs constitutions modernes. (Préambules des Constitutions de l'Esthonie, de la Pologne, de la Tchécoslovaquie.)

2) *République..... dans laquelle tous les pouvoirs émanent du peuple.* Cette addition semble être une redondance.

D'abord elle est déjà impliquée dans le préambule ; ensuite, par définition, dans une République démocratique tous les pouvoirs émanent du peuple. (Voir à ce sujet dans notre chapitre précédent ce que nous venons de dire sur la source du pouvoir). Nous remarquerons cependant que l'on a voulu souligner une fois de plus l'opposition aux conceptions traditionnelles antérieures. M. Ruiz Funes, dans son discours déjà cité, dit, à cet égard, au nom de la Commission Parlementaire « L'affirmation que tous les pouvoirs émanent du peuple est indispensable dans un pays tel que l'Espagne où la tradition était le pacte entre le Roi et la Nation ; cette affirmation est en opposition à la conception de l'origine divine du pouvoir qui le fait dériver non immédiatement du peuple mais médiatement de quelque chose qui est au-dessus de tous..... »

République égalitaire (art. 2). — Déclaration de l'égalité civile faite notamment dans l'article 2 et aussi dans les articles 25 et 40. Développée encore dans ses conséquences aux articles 36, 43 et 52. (Nous reverrons la question en traitant des Droits et Devoirs.)

L'application du principe de l'égalité civile entraîne d'après M. Joseph Barthélemy (*Cours de Droit Constitutionnel à la Faculté de Droit de Paris.* 1928-29.) Les conséquences suivantes :

- a) L'égalité devant la loi ;
- b) L'égalité devant la justice ;
- c) L'égalité devant l'impôt ;
- d) L'égalité dans l'admission aux charges publiques ;

On peut diviser en trois groupes les sources formelles de la Constitution Espagnole en cette matière ;

1) *Source originale* : Constitution Anglaise. Constitution américaines du XVIII^e siècle. Déclaration des Droits de 1789 (Art. 1, 2, 4). Préambule de la Constitution française de 1791 abolissant les privilèges qui blessent « la liberté et l'égalité des droits » (Sur l'inégalité sous l'Ancien Régime en France. Cf. M. Caudel : *Nos Libertés Politiques*, pp. 38 et suiv.).

2) *Source nationale* : Droit Constitutionnel Espagnol :

a) Egalité devant la loi : Titre préliminaire § 7 du projet fédéral de 1873.

b) Egalité devant la justice : Art. 4 de la Constitution de 1837 ; Art. 4 de la Constitution de 1845 ; art. 5 du Projet de 1856 ; Art. 11 *in fine* de la Constitution de 1869 ;

c) Egalité dans l'admission aux charges publiques :

Art. 5 de la Constitution de 1845 et du projet de 1856 ; art. 15 de la Constitution de 1876.

3) *Sources dans le droit constitutionnel contemporain* :

L'égalité devant la loi et l'égalité devant la justice sont inscrites, dans presque toutes les Constitutions de l'après-guerre. Nous ne citerons que les art. 105 et 109 de la Constitution de Weimar, les art. 2 et 128, § 1 de la Constitution Tchèque.

L'égalité dans l'admission aux emplois publics est consacrée notamment dans la Constitution de Weimar aux articles 128 et 134.

République laïque (Art. 3) : « L'Etat espagnol n'a pas de religion officielle. »

Il n'y a pas de précédents espagnols ; le caractère laïque de l'Etat est, pour la première fois, inséré dans une Constitution Espagnole. Même le projet constitutionnel républicain de 1873 ne va pas si loin ; il se contente de proclamer la liberté des cultes et la séparation de l'Eglise et de l'Etat (Art. 34 et 35). Toutes les autres constitutions espagnoles insèrent l'obligation pour l'Etat d'entretenir le culte catholique.

Cette déclaration de laïcité officielle est la réaction natu-

relle d'une Assemblée Constituante à tendances avancées contre la situation privilégiée dont jouissait l'Eglise Catholique d'après la Constitution antérieure (Art. 11). Il n'y a dans cette affirmation rien qui puisse blesser les sentiments des esprits religieux éclairés. M. Guallar, député modéré, reconnaît dans son intervention du 13 septembre que tout ce que signifie cet article c'est que l'Etat n'est ni dispensateur ni législateur d'une religion quelconque et qu'il n'est pas davantage un pontife qui rédige des normes ou qui définit des *credo* (*Diario Sesiones* n° 55.)

M. Posada, dans ses commentaires sur la nouvelle Constitution (*Op. cit.*, p. 147 et suiv.) estime à son tour, que l'abolition de la situation privilégiée de l'Eglise Catholique était depuis longtemps en Espagne une aspiration des esprits d'élite et, d'autre part que l'Eglise en Espagne s'était manifestée comme l'un des obstacles traditionnels aux aspirations libérales du pays. Aussi, constate-t-il plus loin, que « l'Eglise s'unit joyeusement à la dictature cherchant à utiliser ses tendances pour intensifier son empire sur la vie officielle et sociale » (p. 149.). La source de la déclaration de laïcité dans la nouvelle Constitution doit être recherchée dans l'aspect un peu particulier qu'a pris le problème religieux en Espagne, de par l'attitude incompréhensive de l'Eglise Espagnole. C'est ce qu'ont déjà reconnu les catholiques d'autres pays. (Voir notamment les articles de « *Germania* » organe du Centre Catholique Allemand, au sujet de la tentative de « putsch » du général Sanjurjo le 10 août 1932.). Le Saint-Siège lui-même a eu au sujet des relations avec le nouveau gouvernement espagnol une attitude souple et n'a pas même rompu les relations diplomatiques.

Le problème religieux revêtant en Espagne des formes toutes particulières, nous lui réserverons un chapitre dans notre partie spéciale.

(Au point de vue des sources étrangères de la déclaration de laïcité de l'Etat, Cf. Constitution de Weimar, art. 137.

« Il n'existe pas de religion d'Etat ». Voir aussi Constitution Esthonienne, art. 11 *in fine*.)

République..... de langue castillane (Art. 4) : Il n'y a pas de précédents à cette déclaration de la langue castillane, langue officielle. Elle fut rendue nécessaire pour la reconnaissance dans la Constitution de régions autonomes à langue propre. (Voir Pérez Serrano, *Op. cit.*, p. 69 et aussi le discours cité de Ruiz Funes). Les droits des populations des régions autonomes à l'usage de leur langue particulière sont d'ailleurs reconnus dans le même article. (Cf. Constitution Autrichienne, art. 8 ; Constitution Roumaine, art. 126 ; Constitution Tchèque, art. 128 et 129 ; Constitution de Dantzig, art. 4 ; Constitution de la Bavière, art. 73 ; Constitution allemande, art. 113.)

République..... avec Madrid comme capitale (art. 5).

Il n'existe pas de précédents à ce qu'il semble. C'est une simple déclaration qui a pour but de rendre constitutionnel le siège des pouvoirs publics. Ainsi il faudra désormais une réforme constitutionnelle pour le changer.

République pacifique (art. 6) : *et soumise aux règles du droit international* :

C'est l'une des nouveautés les plus intéressantes de la nouvelle Constitution espagnole et nous lui consacrerons également un chapitre spécial dans notre troisième partie.

Remarquons dès maintenant, au point de vue des sources, que pour l'article 6 (renonciation à la guerre), il ne paraît pas s'en révéler dans le droit constitutionnel contemporain. On trouve le principe de renonciation à la guerre de conquête dans des textes constitutionnels français de l'époque révolutionnaire (notamment au titre VI de la Constitution de 1791 et dans le projet girondin titre XIII). Il ne semble pas cependant que les constituants espagnols de 1931 aient été influencés par des antécédents si lointains.

C'est au Pacte Briand-Kellog qu'a songé M. de Madariaga lorsqu'il fit sa proposition à la Commission. (Voir Jiménez de Asúa, *Op. cit.*, p. 115.)

Pour l'article 7 (L'Etat espagnol observera les normes universelles du droit international, en les incorporant à son droit national), on trouve des précédents dans la Constitution Autrichienne, art. 9 et dans la Constitution de Weimar art. 4 (les règles généralement reconnues du Droit des gens valent comme partie intégrante du droit du Reich.)

DEUXIÈME PARTIE

TITRE III

CHAPITRE III

Les éléments de l'Etat

I. LE TERRITOIRE.

Le titre I^{er} de la Constitution Espagnole est consacré à l'Organisation Nationale. Il définit la division territoriale de l'Etat Espagnol qui « à l'intérieur des limites intangibles de son territoire actuel, sera composé des communes réunies en province et des régions qui sont constituées en régime d'autonomie ». Nous réservons pour notre troisième partie l'étude de la nouvelle forme de l'Etat édifié par les constituants de 1931. Nous ne nous occuperons, pour l'instant, que de la justification théorique et des sources formelles de l'inclusion de l'organisation territoriale de l'Etat dans une Constitution.

Sources formelles :

1) *Droit Constitutionnel Espagnol* : Le projet de Constitution Fédérale de 1873 donne dans son article 1^{er} une énumération des Etats Fédéraux qui composeront la République Espagnole.

2) *Droit Constitutionnel Etranger* : La division territoriale est rendue constitutionnelle dans la Constitution de Weimar Article 2 « Le territoire de l'Etat se compose des pays [Länder] allemands » ; voir aussi art. 18 et aussi, dans la Constitution Fédérale Autrichienne, Article 4, « La Con-

fédération a pour territoire l'ensemble des territoires des pays fédérés ». On se réfère de même à l'organisation territoriale dans les Constitutions du Canada (Préambule et Titre III), du Mexique (Chap. II), de l'U.R.S.S. (2^e Partie du Pacte), du Venezuela (art. 3 à 5), de Cuba (Titre I^{er}) ; de la République Dominicaine (Titre I^{er}, Section III) ; de la Roumanie (Titre I^{er}) ; de la Lettonie (art. 3) ; de la Lithuanie (art. 4) ; de l'Esthonie (art. 2).

(Cf. aussi : Constitution Tchèque, Titre I^{er}, § 3.)

Justification théorique de la constitutionnalisation de la division territoriale :

Comme nous venons de le voir, l'insertion dans les textes constitutionnels d'articles relatifs au territoire, est assez courante pour les Etats modernes. On peut remarquer que c'est surtout dans les pactes fédéraux que l'on donne rang constitutionnel à la division territoriale ; en pareil cas, la Constitution étant en quelque sorte un contrat entre les états fédérés, il va de soi qu'il est indispensable de désigner les parties contractantes.

Mais, dans l'énumération que nous venons de fournir il y a des constitutions non fédérales qui procèdent de la même manière. Il nous faut donc chercher un critérium plus large que celui du fédéralisme pour avoir une explication satisfaisante. D'après nous, on le trouve dans le fait que *le territoire est un des éléments constitutifs de l'Etat.*

Ainsi, M. Duguit (*Droit Constitutionnel* 1907, vol. 1, p. 95) dit : « Une collectivité ne peut être un Etat que lorsqu'elle est fixée sur un territoire dont les limites sont déterminées. Sans cela, il n'y a pas d'Etat. » Après avoir disserté sur le territoire comme élément subjectif de l'Etat, M. Duguit se demande (p. 97) pourquoi le territoire est-il un élément constitutif de l'Etat, personne juridique titulaire de la puissance publique ? Il répond : « tout Etat possède par définition même la puissance politique ; or, la puissance politique c'est le pouvoir de donner des ordres *incondition-*

nés, c'est-à-dire des ordres qui ne soit soumis à aucune condition étrangère à la volonté de celui qui les donne, à la condition, toutefois, selon nous, que l'Etat reste dans les limites générales tracées par le droit..... L'Etat possédant la puissance politique ainsi définie, celle-ci ne peut s'exercer qu'à la condition qu'un territoire soit exclusivement réservé à son exercice ». Plus loin, il affirme encore que l'exclusivité du territoire est la condition indispensable de la puissance publique. Ainsi « l'attribution exclusive d'un territoire à une collectivité est indispensable pour qu'elle soit un Etat, et, cela, parce qu'autrement elle ne pourrait avoir la puissance politique ».

M. Duguit nous montre encore que cette conception a été celle des fondateurs du droit public français contemporain et il nous donne comme exemple l'art. 2 de la Section I du Chapitre 1^{er} du Titre III de la Constitution de 1791 (Répartition de sièges à l'Assemblée d'après la triple base de la population, *du territoire* et de la contribution directe) qui, d'après lui, met sur le même pied les citoyens et le territoire comme éléments constitutifs de l'Etat.

Parmi les conséquences que dégage M. Duguit du caractère subjectif du territoire en tant qu'élément constitutif de l'Etat (pp. 99 et suiv.) il en est une, l'incessibilité, qui est nettement proclamée par les constituants espagnols de 1931 dans l'article que nous étudions : « L'Etat Espagnol, à l'intérieur des *limites intangibles* de son territoire actuel, etc... »

L'insertion dans la Constitution Espagnole du Titre I^{er} relatif à l'organisation territoriale est donc amplement justifiée d'après la pratique et la doctrine constitutionnelles.

Nous entrerons dans les détails de l'organisation politique de la République Espagnole d'après sa constitution lorsque nous étudierons les autonomies régionales qui constituent l'un des traits caractéristiques du nouvel Etat.

2. Les Citoyens

A. — Nationalité.

Le titre II, art. 23 et 24 de la Constitution a trait à la nationalité. Il détermine quel est celui qui peut bénéficier de la qualité de citoyen espagnol, en fixant les conditions relatives à l'acquisition et à la perte de la nationalité espagnole.

Les sources de ces articles, d'après Jiménez de Asúa (*Op. cit.*, p. 59) sont dans la tradition constitutionnelle du pays. A cet égard, on peut mentionner l'article 5 de la Constitution de 1812 ; l'article 1^{er} de la Constitution de 1837 ; l'article 1^{er} de la Constitution de 1845 ; l'article 2 du Projet de 1856 ; l'article 1^{er} de la Constitution de 1869, l'article 3 du Projet de 1873 et, finalement, l'article 1^{er} de la Constitution de 1876.

Les précédents à l'étranger se trouvent en Amérique Latine. Dans ces pays, comme le remarque M. de Lapradelle (*Cours de Droit International Public à la Faculté de Paris.*

1930-1931), il y a une raison spéciale pour insérer dans une Constitution les dispositions sur la nationalité : les pays latino-américains étant des pays d'immigration, considèrent la législation sur la nationalité comme tellement primordiale qu'ils l'inscrivent dans leurs Constitutions (Cf. les Constitutions des pays suivants : Argentine, art. 20 et 21 ; Bolivie, art. 31, 32, 36 et art. 64 ; Brésil, art. 69, 71 ; Honduras, art. 6, 8, 9, 14 et 15 ; Uruguay, art. 6 et 8 ; Chili, art. 5 et 6 ; Haïti, art. 3 ; Colombie, art. 15 à 18 ; Costa-Rica, art. 3 à 9 ; Salvador, art. 44 ; Pérou, art. 59, 60 ; Vénézuéla, art. 27 à 30 ; Mexique, art. 30 et 31 ; Guatemala, art. 6 et 7.)

Laissant de côté les raisons spéciales qu'ont eues les pays

latino-américains pour comprendre de telles dispositions dans leurs Constitutions, on peut considérer l'admission dans les Constitutions des règles sur la nationalité comme une règle de Droit constitutionnel des peuples ibériques.

Il y a, d'ailleurs, au point de vue juridique, une justification concluante de leur procédé : les règles sur *la nationalité sont une matière d'ordre public de la plus grande importance*. Il suffira de citer, à cet égard, l'opinion de deux des plus éminents des internationalistes contemporains : M. de Lapradelle et M. Martin.

M. de Lapradelle nous dit (*Cours cité*) : « La question de la nationalité est éminemment politique, puisqu'elle touche à la substance même de l'Etat, car dire qui est national, c'est, pour l'Etat, former son propre recrutement, augmenter ou restreindre, suivant les cas, le nombre de ses hommes, de ceux qui sont l'être de l'Etat et déterminer sa substance : liée à l'existence même de l'Etat, la question de la nationalité pénètre au plus profond du droit public. » Plus loin, il affirme « La législation relative à la nationalité n'est pas de droit privé, elle est de droit public. Elle tient à la Constitution même de l'Etat..... Peu importe sa place, *que ce soit comme il convient dans la Constitution*, que ce soit dans une loi particulière..... de sa nature un système de nationalité est un système de droit public. »

M. Martin, dans son livre *Principes du Droit International Privé* (E. Martin : *Principes de Droit International Privé* [Edit. Domat-Montchrestien, 1930], p. 7 et suiv.) donne des raisons analogues. Il se refuse, d'ailleurs, avec raison, de traiter de la nationalité dans son Cours de Droit International Privé à la Faculté de Paris comme il est d'usage dans les Ecoles de droit françaises. Les règles sur la nationalité se rapportant, d'après lui, à la définition des personnes qui dépendent de l'Etat en tant que ressortissants ; elles appartiennent, donc, à un système de droit public. (Cf.: l'arrêt de la Cour de Cassation, cité par M. Martin d'après lequel la Cour décide que le décret du 4 août, prorogeant les délais

en matière civile, ne s'applique pas en matière de nationalité. Et cela bien que les règles sur la nationalité fussent encore, à ce moment là, insérées dans le Code Civil, parce que le caractère d'une règle le Droit ne peut pas dépendre de la désignation même officielle du recueil où elle se trouve. Les règles sur la nationalité ont donc été placées par l'autorité de la Cour de Cassation française elle-même dans le domaine du droit public. Rien ne saurait mieux justifier, à notre avis, la constitutionnalité des règles sur la nationalité que cette décision du plus haut tribunal d'un pays qui, jusqu'ici, avait toujours considéré cette matière comme appartenant au droit privé, et, nullement à sa place, par conséquent, dans un texte constitutionnel. Si nous prenons maintenant en considération les dispositions principales relatives à la nationalité des art. 23 et 24 de la Constitution Espagnole, nous trouvons d'abord au § 1 du premier une application pure et simple du « *jus sanguinis* » et au § 2, une application limitée du *jus soli*. D'après ces dispositions préliminaires de l'art. 23 seront espagnols : 1) les individus nés, dans ou hors l'Espagne, de père et mère espagnols ; 2) les individus nés en territoire espagnol de parents étrangers, s'ils optent pour la nationalité espagnole dans les formes fixées par les lois. Comme on le voit, la première disposition est une application absolue du *jus sanguinis* généralisée dans le droit positif, la seconde une application mitigée du *jus soli*, faisant corps davantage avec les raisonnements développés par la technique juridique moderne. D'après des autorités en la matière, MM. Gidel et de Lapradelle, l'attribution de la nationalité doit être fondée sur la volonté présumée de l'individu dont la nationalité est à déterminer. Pour M. de Lapradelle la nationalité doit s'accorder avec la sincérité des sentiments. Et ceux-ci procédant d'une même source, l'influence du milieu, il importe de tenir compte des deux formes capitales du milieu : la famille et l'entourage. De l'entourage, élément décisif dans la formation de l'individu, découle l'application dans presque toutes

les législations du *jus soli*. Le *jus sanguinis* exigé par le pays d'émigration, refusé par le pays d'immigration, cherche néanmoins à se faire accepter d'une façon transactionnelle par tous, soit graduellement (application à la première génération seulement mais non aux suivantes), soit d'une façon limitée au moyen de l'option. Seule, cette dernière méthode tient réellement compte de la volonté du citoyen présumé. La législation constitutionnelle espagnole sur la nationalité serait donc à critiquer puisqu'elle a procédé justement à l'inverse et va ainsi à l'encontre des tendances de la doctrine moderne. Il ne nous est pas possible de développer davantage ici ce sujet particulièrement attachant. En ce qui nous concerne et, suivant notre propre expérience sur l'influence du milieu où l'on est né, nous demeurons partisan de l'application absolue du *jus soli*. Fils d'émigrant, né au Vénézuëla, l'auteur de cet ouvrage reste, malgré son amour pour l'Italie (pour une Italie libre), d'abord un citoyen du monde, ensuite un bon latino-américain, à telle enseigne que c'est l'Amérique Latine qu'il revendique pour sa vraie patrie.

Revenant à l'art. 23 de la Constitution Espagnole, nous constatons, quant aux sources, que les dispositions de la Constitution de 1876 ont été conservées sur le sujet qui nous occupe. Il n'est d'autre addition à cet égard que l'admission de l'option pour les individus nés en Espagne de parents étrangers.

Dans la suite de l'article, on trouve encore en la matière d'autres nouveautés pour l'Espagne, notamment le droit d'option concédé à la femme étrangère qui épouse un Espagnol. Cette disposition d'après M. Pérez Serrano (*Op. cit.* p. 112) est en harmonie avec les tendances générales modernes de la législation sur la naturalisation.

L'article 24 auquel nous arrivons, se réfère à la perte de la nationalité ; il est, d'ailleurs, rédigé de façon assez confuse. Il demeure pour sa première partie, dans l'esprit des anciennes Constitutions espagnoles et de la législation con-

temporaire sur ce point : on perd la nationalité espagnole en acquérant une autre nationalité ou en entrant au service d'une puissance étrangère.

La partie la plus intéressante de l'article est la dernière où se trouve déterminée la façon dont les Espagnols peuvent acquérir une autre nationalité (dans les pays ibériques) sans perdre la leur et comment les latino-américains et portugais peuvent acquérir la nationalité espagnole sans, eux non plus, perdre la leur. On doit le remarquer, il s'agit là bien plus d'acquisition que de perte de nationalité, en fait, de superposition de nationalités ; on eût gagné en clarté en rédigeant un article séparé pour de telles dispositions.

En examinant de plus près l'article 24 *in fine* et quant au fond, nous dégageons ces dispositions essentielles : sur la base d'une réciprocité internationale effective et, moyennant des conditions et des formalités à déterminer par une loi subséquente, la citoyenneté espagnole sera concédée aux citoyens portugais et à ceux des pays d'origine ibérique de l'Amérique, quand ils la solliciteront et qu'ils habiteront le territoire espagnol, et sans que pour cela soit perdue ni modifiée pour eux leur nationalité d'origine. Dans les mêmes conditions les Espagnols pourront se faire nationaliser dans les dits pays sans perdre leur nationalité d'origine, même si la législation du pays en question ne reconnaît pas la réciprocité, pourvu que ses lois n'interdisent pas la double nationalité (on devrait dire plutôt : pourvu qu'il l'admettent dans le cas spécial de l'Espagne et des autres pays de même race, parce qu'on ne conçoit pas les pays latino-américains l'adoptant d'une façon générale.)

Ces développements nous amènent à considérer le problème de la double nationalité au point de vue du Droit international moderne. Evidemment on ne saurait l'admettre d'une façon générale. Un des principes fondamentaux du Droit moderne doit être respecté : tout homme doit avoir une nationalité, *une seule nationalité*, et, en pouvoir changer.

Mais, en pareil cas, il s'agit d'un problème très différent.

D'après l'opinion de M. Galvan Escutia, professeur agrégé à la Faculté de Droit de Valence, il n'en serait nullement question de double nationalité. L'art. 24 concéderait éventuellement aux ibéro-américaine, etc., le droit de citoyenneté ce qui n'impliquerait pas nécessairement qu'ils acquièrent une seconde nationalité. Les conséquences principales de ce point de vue seraient que les avantages octroyés au citoyen assimilé s'arrêteraient aux frontières du pays qui les concède. Notamment que ce serait le pays d'où le sujet est originaire qui se chargerait, en tout cas, de sa protection dans un tiers pays.

Cette interprétation est séduisante mais nous ne pouvons pas, pourtant, l'admettre. Sans entrer jusqu'au fond dans la question s'il y a une différence entre acquisition de la citoyenneté et acquisition de la nationalité, le fait certain c'est que les rédacteurs de l'art. 24 n'ont pas voulu faire des telles distinctions. Ils parlent tout d'abord d'acquisition de la *citoyenneté* pour les ibéro-américains, etc., mais, tout de suite après, dans la disposition parallèle ils disent comment les Espagnols pourront se *nationaliser* dans les autres pays ibériques. Quoique l'on puisse donc penser au point de vue juridique, les deux expressions avaient dans l'intention des constituants espagnols une valeur identique.

Le principe en question est à approuver parce que l'Espagne de 1931 n'a rien de semblable avec l'Allemagne des lois Delbrück. Elle n'agit pas dans une pensée d'impérialisme. Il s'agit ici tout simplement des efforts que fait une race en vue de son regroupement et c'est à cet égard qu'il faut se féliciter des tendances de la nouvelle législation espagnole sur la nationalité. Les dispositions en question ont été votées. D'après Jiménez de Asúa (p. 60) dans « un sentiment de cordialité envers les collectivités espagnoles de l'autre côté de l'Atlantique et, aussi, pour faire une œuvre effective d'hispano-américanisme ». Elles ont

pour origine une proposition du député Ruiz de Villa, lors de la discussion du projet.

La source formelle doit être encore recherchée en Amérique Latine. Les Constitutions de beaucoup de pays sud et centre-américains, dans un désir de rapprochement avec les nations de la même race et de la même langue, facilitent l'obtention de la nationalité pour les citoyens des pays frères. Ces constitutions peuvent être divisées en trois groupes :

1) Celles de certaines Républiques de l'Amérique centrale qui limitent le traitement de faveur pour l'acquisition de la nationalité aux citoyens originaires de l'ancienne République de l'Amérique Centrale (Cf. Constitutions : Costa Rica, Art. 3 ; Salvador, Art. 4 ; Guatémala, Art. 6).

2) Celles qui étendent ce traitement à tous les Latino-Américains. (Cf. Mexique Art. 31 - Sect. 11 - Vénézuëla, Art. 29, § 2. (La Constitution Colombienne, dans une nouvelle rédaction que nous n'avons pas pu nous procurer, admet les mêmes principes).

3) La Constitution du Honduras, la plus ample de toutes, qui, d'après son art. 8 considère comme citoyens de plein droit, sauf renonciation, tous les fils des autres Républiques de l'Amérique Centrale, et accorde, dans son art. 9, un traitement de faveur pour l'acquisition de la nationalité, non seulement aux Latino-Américains en général mais aussi aux Espagnols. Il faut remarquer, néanmoins, que le Vénézuëla et le Mexique vont, à l'égard des conditions requises, plus loin que l'Honduras dans le sens libéral. Tout ce que fait l'Honduras en faveur des Espagnols et des Latino-Américains, c'est de réduire de moitié (un an au lieu de deux), à leur égard, la condition de résidence. Par contre, tout ce que demande le Mexique aux Latino-Américains (définis indo-latins dans la Constitution Mexicaine), c'est de manifester le désir d'être citoyen du pays. Le Vénézuëla, comme le Mexique, n'exige des Ibéro-Américains que deux conditions : 1) fixation de leur résidence dans le territoire

de la République ; 2) manifestation de leur volonté d'être des Vénézuéliens.

Bien que les dispositions de la Constitution Espagnole que nous étudions aient leur source évidente dans la législation latino-américaine, il faut aussi le constater, que nombre de pays américains sont allés plus loin dans le sens indiqué.

La Constitution Espagnole laisse, d'ailleurs, à une loi future le soin de fixer les conditions pour l'application de ces articles. Néanmoins on ne peut que se réjouir des tendances de la nouvelle législation espagnole à cet égard et désirer que la loi intervienne rapidement et se montre aussi libérale que possible. Il ne faut pas, en la matière, redouter d'être allé trop loin (Jiménez de Asúa. p. 181) ; au contraire, pour ce qui concerne le rapprochement de la race, il faut toujours vouloir davantage.

2. Les Citoyens (suite)

B. Droits et devoirs des citoyens.

Il faut rechercher les sources du Titre III dans les anciennes Constitutions espagnoles et, à travers celles-ci, dans les Déclarations de droits américaines et françaises de la fin du XVIII^e siècle. Ce n'est, cependant, qu'après 1837, que les Constitutions Espagnoles insèrent des déclarations de droits plus ou moins complètes. Même la Constitution de 1812, pourtant si développée, ne renferme à cet égard que des dispositions éparses. (Cf. Art. 4 qui proclame la protection par la nation de la liberté, de la propriété, etc., et, au Titre V, Chap. II et III relatifs à l'administration de la justice, des garanties pour certaines libertés. Dans la Constitution de Bayonne de 1808, d'ailleurs on trouve un Sénat chargé de veiller sur le respect de certaines libertés, liberté individuelle et liberté de la presse, notamment). Le Doyen Posada remarque (*La Nouvelle Constitution Espagnole*. p. 139) que la Constitution de 1876 a réagi avec un esprit mesquin de défiance à l'égard des libertés publiques admises amplement par la Constitution de 1869.

La source intellectuelle des Déclarations de droits est, d'après Esmein, (Esmein, *Op. cit.* Vol. I. pp. 54 et suiv.) dans l'idée de droit naturel rattachée aux hypothèses de l'état de nature et du contrat social. Les hommes n'ayant abdiqué que la portion de leur indépendance absolument incompatible avec la notion de l'Etat, il s'ensuit que les droits conservés constituent des droits individuels supérieurs à ceux de l'Etat puisque il lui sont antérieurs.

C'est, donc, dans les théories de Locke, Wolff, Blackstone et surtout Rousseau qu'il faut chercher l'origine des Déclarations de droits. Mais, toujours d'après M. Esmein,

si l'on n'accepte pas l'hypothèse du contrat social, il faut abandonner l'explication que celui-ci fournit. Le fondement des droits de l'individu peut s'appuyer logiquement sur les propositions suivantes : 1) la source de tout droit est l'individu ; 2) les sociétés humaines et politiques sont des formations naturelles ; 3) c'est dans l'intérêt de l'individu que fonctionne la société politique ; 4) le premier droit et le premier intérêt de l'individu c'est le développement de ses facultés propres ; 5) le meilleur moyen pour lui permettre de les développer, c'est de le laisser les diriger lui-même tant qu'il n'entamera pas les droits d'autrui. Précisément, tel est le but poursuivi par les Déclarations de droits et les garanties de droits.

En tous cas, l'origine lointaine des Déclarations de droits dans les Constitutions Modernes se trouve dans les Déclarations de droits américaines et françaises de la fin du XVIII^e siècle et surtout dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. « C'est elle, nous dit M. Claudel (*Op. cit.* p. 100) - qui a posé les principes du gouvernement moderne... Quand on veut les rappeler, c'est la Déclaration qu'on invoque, elle a, depuis longtemps, passé nos frontières. On l'a copiée un peu partout. » M. Jiménez de Asúa le rappelle également dans son livre déjà cité (p. 63) : « l'influence de cette déclaration fût extraordinaire. Il n'y eut presque pas de pays sans sa Déclaration à soi.... ».

Comment s'est comporté le Droit constitutionnel contemporain à l'égard des droits du citoyen et de leur garantie ?

M. Mirkine-Guetzévitch remarque très exactement les deux traits distinctifs des Constitutions modernes à cet égard : 1) inclusion dans toutes les constitutions modernes d'une liste détaillée des droits des citoyens ; 2) développement de la conception « objective » des libertés individuelles. (Cf. *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, pp. 36). Ainsi, pour M. Jèze, le centre du problème se déplace : il n'est plus dans la proclamation des principes mais dans les garanties de ces libertés. Dans tous les pays, la liberté est

limitée par le « respect de l'ordre public ». (M. G. Jèze : *Rapport présenté à la session de l'Institut de Droit International Public* du 22 Octobre 1928 (cité par M. Mirkine-Guetzévitch, *Op. cit.*, p. 36.).

Après avoir indiqué la source de la Déclaration des Droits de l'actuelle Constitution espagnole, il nous faut examiner maintenant quelle a été l'attitude du législateur espagnol de 1931 touchant les principaux droits et libertés proclamés par les constituants de 1789.

Suivant la classification adoptée par M. Esmein et par M. Joseph Barthélemy, nous commençons par l'égalité civile dans ses quatre applications essentielles :

1) l'égalité devant la loi est garantie d'une façon générale dans les art. 25 et 36 (ce dernier relatif à l'égalité des droits électoraux des deux sexes).

2) l'égalité devant la justice est proclamée dans l'art. 25, l'art. 28 *in fine* (pas de juridictions spéciales), l'art. 95, alinéa 3 (reprend la déclaration antérieure).

3) l'égalité devant l'impôt, sous-entendue dans l'art. 25, n'est pas mentionnée d'une façon expresse.

4) l'égalité dans l'admission aux charges publiques est reconnue à l'art. 40. Elle est habituelle dans les Constitutions espagnoles mais maintenant il est ajouté « sans distinction de sexes ».

Pour la liberté individuelle dans ses différentes manifestations, nous trouvons :

1) la liberté physique, c'est-à-dire, la liberté d'aller et venir, garantie par l'art. 31, alinéa 1-2-3.

2) la « sûreté personnelle » — au sens où le terme s'entendait en 1789, c'est-à-dire, les garanties contre les arrestations, pénalités, et emprisonnements arbitraires — est garantie aux art. 28 et 29. Elle était admise dans les Constitutions espagnoles antérieures. (Art. 7 de la Constitution de 1845 ; Art. 4 des Constitutions de 1869 et de 1876.) L'admission dans la Constitution à l'art. 28 du principe *nullum crimen sine lege* est une tradition du droit public espagnol (Cf.

Art. 9 de la Constitution de 1845 ; Art. 11 de la Constitution de 1869 ; Art. 16 de la Constitution de 1876.)

3) La propriété individuelle n'est pas mentionnée parmi les autres droits individuels et pour cause, comme nous aurons l'occasion de le constater par la suite, dans le développement spécial que nous lui consacrons à ce sujet.

4) l'inviolabilité du domicile est garantie à l'art. 31 *in fine*. Toutes les Constitutions espagnoles du XIX^e Siècle en faisaient mention.

5) La liberté du travail, du commerce et de l'industrie, est reconnue à l'art. 33. Elle l'était déjà à l'art. 12 de la Constitution de 1876 mais le constituant de 1931, suivant les tendances sociales modernes, ajoute « sauf les restrictions établies par les lois pour des raisons économiques et sociales d'intérêt général ».

6) La liberté de conscience et de culte fait l'objet de l'art. 27. (Elle avait été reconnue vaguement à l'art. 21 de la Constitution de 1812 et, plus amplemment, à l'art. 34 du projet de 1873.)

7) La liberté d'expression de la pensée comprend :

a) La liberté de la presse et de l'impression des idées en général, garantie à l'art. 34 (précédents : art. 2 des Constitutions de 1857 et de 1845 ; 3 du Projet de 1856 ; de la Constitution de 1869 et 13 de la Constitution de 1876.)

b) La liberté de réunion admise à l'art. 38 (précédents : art. 17 et 18 de la Constitution de 1869 et 13 de la Constitution de 1876.)

c) La liberté d'association, reconnue par l'art. 39 (précédents : art. 17 et 19 de la Constitution de 1869 et 13 de la Constitution de 1876.)

d) La liberté d'enseignement dont il n'est pas fait mention dans la Constitution nouvelle. Des raisons données par les constituants espagnols pour omettre cette liberté nous nous en occuperons lorsqu'il sera question des développements spéciaux sur la question religieuse à laquelle elle est intimement rattachée.

*Section II. — Nouveaux droits et garanties individuels
admis par la Constitution.*

1. L'égalité des sexes : c'est, tout d'abord, le principe de l'égalité civile qui reçoit une extension importante : l'admission de l'égalité des sexes. L'Art. 25 fait mention du sexe parmi les faits différentiels qui ne peuvent pas servir de base à un privilège juridique. Plus loin, l'art. 36 dit que les citoyens de l'un et de l'autre sexe, majeurs de 23 ans, jouiront des mêmes droits électoraux. Enfin, à l'art. 53, on concède le droit d'éligibilité aux Cortès à tous les citoyens de la République, sans distinction de sexe, qui réunissent les conditions fixées par la loi.

Les sources de ces dispositions doivent être recherchées dans les tendances générales du droit public moderne. Aujourd'hui l'égalité des personnes des deux sexes devant la loi et, conséquence logique, l'octroi aux femmes des droits électoraux, sont reconnus dans presque toutes les législations des pays civilisés.

Le droit d'éligibilité avait été, d'ailleurs, déjà accordé aux femmes en Espagne, par décret du gouvernement provisoire. Mlle Campoamor, député aux Cortès, fit une défense éloquente et passionnée des droits de la femme. (Arturo Mori : *Cronica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República Española*. Vol. II. pp. 229 et suiv.).

Elle développa des arguments sentimentaux, des arguments de fait, des arguments logiques. Reprenons-en quelques-uns :

1) Les femmes paient les impôts aussi bien que les hommes. Elles souffrent aussi bien que leurs compagnons des conséquences de la législation et sont, donc, intéressées au développement d'une législation sociale protectrice de leurs droits.

2) D'après le postulat de Fichte il n'y a que celui qui ne considère pas la femme comme un être humain qui soit capable d'affirmer que les femmes ne doivent pas être mises

sur le même pied que les hommes à l'égard de tous les droits.

3) Injustice, d'après Victor Considérant à l'Assemblée de 1848, de concéder le droit de vote aux mendiants, aux domestiques, aux illettrés, et de le refuser aux femmes. D'après Mlle Campoamor, les statistiques démontrent qu'en Espagne la proportion de femmes illettrées a diminué beaucoup plus que celle des hommes illettrés dans la période 1868-1910.

Mlle Campoamor insista, enfin, à nouveau sur des principes de droit naturel et d'équité (contribution des femmes aux charges publiques, etc.). Mais, tout comme en France, c'était non pas sur le terrain des principes mais sur celui de l'opportunité politique que se plaçaient les opposants pour refuser le vote aux femmes. La considération politique la plus grave, c'était la crainte de certains partis de gauche (tout comme en France) de voir les femmes voter sous l'influence du clergé. Malgré l'opposition des radicaux de Lerroux et des radicaux-socialistes, les députés socialistes, fidèles à leurs principes, votèrent pour et décidèrent de la question.

2. Défense de l'extradition des délinquants politico-sociaux.

L'origine de cet article est une proposition de M. Eduardo Ortega y Gasset ayant pour but d'empêcher que l'Etat puisse faire des traités en promettant de délivrer des délinquants politico-sociaux à d'autres gouvernements. (Pérez Serrano. *Op. cit.* pp. 150. Jiménez de Asúa. *Op. cit.* pp. 244). M. Jiménez de Asúa et Mlle Campoamor s'opposèrent, au nom de la Commission Parlementaire à son admission. Leur argument principal était que cet article irait à l'encontre des traités existants (exemple : inclusion dans les traités d'extradition de la clause dite belge relative à l'extradition des délinquants ayant attenté contre la vie d'un Chef d'Etat.) Mais ce qu'il présentait de plus grave, d'après eux, c'est que les traités d'extradition formant partie du droit internatio-

nal auquel l'art. 7 soumettait la République, on se mettait en contradiction avec la même Constitution si semblable proposition était approuvée. L'art. 30 fut, néanmoins voté. Le caractère généreux de la proposition l'emporta sur les considérations de droit.

3) Une autre nouveauté, encore, c'est l'art. 41 qui statue à l'égard des règles de recrutement, d'avancement, des fonctionnaires et aussi de leur inamovibilité, de leur droit d'association et de leur liberté d'opinion. M. Pérez Serrano trouve des précédents dans la Constitution de Weimar art. 129 et 130. Au fond, on ne voit pas pourquoi cette question, qui devrait être l'objet d'une loi spéciale figure dans une Constitution. Et. encore moins, est-elle à sa place dans une Déclaration de droits où ce sont les droits de tous les citoyens, et non ceux des citoyens appartenant à une catégorie particulière, qui doivent être reconnus. Nous-mêmes, tout en restant ferme partisans de la reconnaissance des droits individuels et spéciaux des fonctionnaires, nous estimons que ces dispositions n'offrent pas un caractère constitutionnel.

DEUXIEME PARTIE

TITRE III

CHAPITRE IV

Les organes de l'Etat

La Constitution Espagnole de 1931 institue un type de régime très difficile à définir. D'après M. Posada le texte de la Constitution établit un régime parlementaire, ce qui est, d'ailleurs, conforme à la tradition constitutionnelle espagnole. (Voir *La Nouvelle Constitution Espagnole* pp. 169 et suiv.). Mais la définition du régime parlementaire de M. Gidel et d'autres constitutionnalistes aussi autorisés est commandée par le principe de l'irresponsabilité politique du Chef de l'Etat. M. Gidel dans son *Cours sur les rapports entre le législatif et l'exécutif*, professé à la Faculté de Droit de Paris (1930-1931) dit textuellement : « Ainsi, le Gouvernement parlementaire comporte un Chef du pouvoir exécutif irresponsable et inamovible, théoriquement, ce qui lui assure l'indépendance et permet la séparation des pouvoirs. » Plus loin, à la fin de son Cours il refuse aux nouvelles Constitutions d'après guerre le caractère de constitutions parlementaires ; pour lui, elles renferment en germe le régime d'assemblée et c'est pour se prémunir contre celui-ci qu'on donne à l'exécutif dans ces Constitutions des armes pour se défendre : le droit de dissolution, par exemple, qui, arbitrage qu'il était dans le régime parlementaire classique se transforme en moyen de défense pour l'exécutif dans ce régime parlementaire déformé (Voir Discours de Alcalá Za-

mora en faveur du système bicaméral. (Mori, *Op. cit.* Vol. IV pp. 35 et suiv.).

Lorsque nous entrerons dans les détails de l'organisation de l'exécutif dans la Constitution de 1931, nous aurons l'occasion de constater que le Chef de l'Etat qu'elle définit n'est en fait ni irresponsable politiquement ni inamovible (art. 81 et 82.) (Voir *Revue Politique et Parlementaire* (janvier 1932, Chronique constitutionnelle de M. M. Guetznévitch (pp. 127 et suiv.).

On pourrait donc, à la rigueur, faire des réserves, sur le type parlementaire du nouveau régime espagnol.

En tous cas, au point de vue de ce que les Anglais appelleraient l'« efficiency » du régime installé en Espagne, les définitions théoriques n'ont pas un grand intérêt. Les Constitutions modernes, d'ailleurs, semblent avoir été rédigées (au moins en ce qui se réfère aux relations des pouvoirs) plutôt sous l'influence d'un heureux pragmatisme que sous celle de considérations doctrinales. Cette nouvelle forme de parlementarisme qu'elles consacrent a, d'ailleurs, déjà sa théorie juridique, construite par un des plus jeunes et des plus autorisés parmi les constitutionnalistes contemporains : nous voulons nommer M. Mirkine-Guetznévitch. Pour lui, — étant donné la tendance de soumettre au droit tout l'ensemble de la vie collective (rationalisation du pouvoir) — les Constitutions modernes n'ont fait que légaliser ce qui se passait en fait dans les régimes parlementaires antérieurs (Voir *Op. cit.* dans son ensemble.)

Le point de vue de M. Gidel reste, néanmoins, exact, étant donné qu'il n'affirme pas que les nouvelles Constitutions ne reposent pas sur des bases juridiques ; tout ce qu'il constate, c'est qu'elles ne répondent plus au type classique du régime parlementaire. Ce qui est indiscutable.

Entrons maintenant dans les détails de l'organisation et attributions des organes de l'Etat. Comme on le remarque, nous avons adopté de préférence la conception d'un pouvoir unique à plusieurs organes (Voir Cours de M. Jac-

quelin : *Droit Administratif*. Faculté de Droit de Paris. 1930-1931). Nous laissons ainsi de côté la conception classique de la division des pouvoirs. Il nous est impossible de développer ici les raisons qui ont déterminé notre choix. Mais nous tenons à prévenir cependant, que nous restons fidèles à la théorie organique bien que, dans notre développement nous soyons entraîné pour des raisons de forme à employer la terminologie classique.

Les Cortès

A. — COMPOSITION.

a) *Chambre unique*

D'après l'art. 51 de la Constitution, le pouvoir législatif réside dans le peuple qui l'exerce par l'organe des Cortès ou Chambre des Députés (Congreso de los Diputados.) (Le nom « Congreso de los Diputados » est tout à fait propre à l'Espagne. Dans l'Amérique espagnole, peut être sous l'influence nord-américaine et française, on appelle « Congreso » la réunion de deux Chambres en assemblée et « Cámara » la Chambre des Députés.)

La question de l'unicaméralisme ou du bicaméralisme fut amplement discutés aux Cortès Constituentes. Les défenseurs de la théorie des deux Chambres insistaient plutôt sur la création d'un Sénat corporatif que sur celle d'une Chambre Haute selon le droit constitutionnel traditionnel ; celle-ci, d'après eux, ne serait pas d'accord avec la réalité espagnole contemporaine (Voir Discours Fernandez Clérigo. Mori *Op. cit.* Vol. IV. pp. 10 et suiv.)

Avant de nous reporter à la discussion qui eut lieu sur ce sujet aux Cortès, il est opportun pour nous guider, de voir comment quelques-uns des constitutionnalistes les plus renommés de notre temps posent la question.

Voici l'opinion de M. Mestre tirée de son Cours de Droit Constitutionnel à la Faculté de Paris : « Pendant longtemps

on a cru que l'unité législative était indispensable dans un régime à tendance démocratique. En effet, si la Chambre unique est élue au suffrage universel, en se plaçant au point de vue de la logique démocratique, il est certain que cette Chambre est nécessaire et suffisante pour exprimer les volontés de la nation. » Il nous dit, ensuite, comment les démocrates ont été pendant longtemps les ennemis du Sénat et comment beaucoup d'entre eux l'acceptent maintenant en raison des services qu'il a rendus. Pour MM. Barthélemy et Duez (*Op. cit.* pp. 396 et suiv.), le raisonnement vient fortifier le préjugé tiré de l'histoire et du droit comparé en faveur de l'établissement des deux Chambres :

1) La dualité est, tout d'abord, modératrice. Elle tend à assurer l'équilibre entre la tendance à l'innovation et la tendance à la prudence.

2) Elle est une garantie contre le despotisme parlementaire (régime d'assemblée). D'après Montesquieu « il faut que le pouvoir arrête le pouvoir. » Ou, comme l'exprime le jeu de mots favori des ennemis de l'unicaméralisme : chambre unique, chambre inique.

3) L'existence de deux chambres assure plus de maturité dans la confection des lois.

4) La dualité des Chambres est de nature à diminuer les conflits entre le Parlement et le Gouvernement. Le coup d'état du chef du gouvernement est moins à redouter. Il faut ajouter, dirons-nous, qu'elle sert à éviter aussi les frictions entre le législatif et l'exécutif. Les lois votées d'une façon hâtive et peu réfléchie par les Députés trouvent comme obstacle le rejet par le Sénat au lieu du veto présidentiel.

Les partisans de l'unicaméralisme répondent à ces objections par des arguments différents : (Voir Barthélemy et Duez. *Op. cit.* pp. 397 et suiv.)

1) Se plaçant tout d'abord sur le terrain des principes ils affirment que le principe de la dualité des Chambres est en contradiction logique avec le principe de l'unité et de

l'indivisibilité de la volonté nationale. La nation, est une sa représentation, donc, doit être une.

2) Au point de vue pratique ils trouvent que le système bicaméraliste présente le défaut suivant : Multiplication des chances de conflits constitutionnels.

De deux choses l'une : ou les deux Chambres sont d'accord et alors il y en a l'une des deux qui est inutile ou elles sont en désaccord et c'est alors le conflit établi à l'état chronique.

Dans la discussion qui eut lieu aux Cortès furent développés les arguments classiques que nous venons d'énumérer et aussi quelques autres relatifs à l'opportunité et à l'utilité de créer un Sénat répondant à l'idée de représentation des intérêts. Il faut remarquer, à cet égard, les considérations concluantes d'ordre juridique et pratique développées par M. Justo Villanueva, Professeur de Droit Constitutionnel à l'Université de Valladolid, à la Séance du 31 Octobre 1931. Le raisonnement de M. Villanueva suivait la ligne générale des conceptions des juristes que nous venons d'exposer. Son amendement essayant de réintroduire le Sénat fut, d'ailleurs, repoussé.

Il faut noter d'une façon spéciale l'intervention de M. Alcalá Zamora en faveur du Sénat (Voir Mori : *Op. cit.* Vol. IV pp. 22 et suiv., pour le discours en entier). On pourrait grouper ses arguments de la façon suivante :

I) Les objections principales des ennemis du Sénat sont de deux sortes :

a) la première part d'un préjugé sur la ressemblance possible du nouveau Sénat avec l'ancien Sénat de Cánovas (celui de la Constitution de 1876). A cela on peut répondre d'un côté qu'il ne s'agit aucunement de faire revivre l'ancien Sénat ; ensuite que celui-ci ne fit pas, après tout, une œuvre aussi systématiquement réactionnaire qu'on l'a prétendu.

b) la seconde objection est basée sur le désir des Cortès actuelles, à tendance avancée, de conserver à la République

le caractère social qu'elles lui ont donné. On ne se rend pas compte qu'une future Chambre unique à tendances contraires pourrait plus facilement détruire leur œuvre que s'il y avait un Sénat, conservateur des institutions. En fait, le Sénat français a toujours été un rempart de la République aussi bien contre l'extrémisme de gauche que contre celui de droite.

II) En faveur de la création du Sénat il y a d'abord les arguments qu'on pourrait appeler classiques :

1°) Celui de la structure sociale. L'Espagne est un pays à tradition individualiste qui marche vers la socialisation. Il faut, donc, une Chambre supplémentaire qui reflète la composition sociale, croissante et modifiable de l'Etat Espagnol :

2°) Celui du fédéralisme. Bien que l'Espagne nouvelle ne soit pas un pays fédéral, elle est un pays à tendance fédérale. Pour protéger et affirmer efficacement les autonomies régionales, il faut une seconde Chambre où les régions soient représentées.

3°) Celui de la double délibération que nous avons déjà traité :

III) En dehors des arguments classiques :

1°) D'après les doctrines juridiques et sociales nouvelles, la conception biologique a remplacé sur le terrain du Droit les vieilles conceptions (métaphysique, historique, pragmatique). A ce point de vue, la Chambre unique est une absurdité, le système des deux Chambres, une nécessité. La vie elle-même est basée sur les principes contradictoires de la continuité et du renouvellement. La Chambre unique brise la continuité. Au moyen de la création d'une seconde Chambre, la continuité reste assurée.

Cette continuité, d'ailleurs, est beaucoup plus que jamais nécessaire dans une République démocratique. L'élément constant dans la Monarchie c'est la dynastie ; dans la république aristocratique, l'oligarchie. Dans la République démocratique, étant donné l'instabilité des gouvernements et

le caractère provisoire du mandat présidentiel, il ne saurait y avoir que le Sénat pour assurer la continuité.

2) L'expérience historique. Ici M. Alcalá Zamora fait les louanges du Sénat français et des résultats admirables qu'aurait procurés, à son avis, à la République Française cette institution. Pour lui, si la Troisième République est arrivée à subsister, c'est grâce à la sage influence modératrice du Sénat. (Pour nous, c'est grâce au développement civique et culturel du peuple français.) Pour M. Alcalá Zamora, le Sénat a permis encore en France d'utiliser les valeurs consacrées sans avoir à les soumettre aux dangers d'une élection populaire directe (C'est, comme on le voit, une conception tout à fait particulière de la démocratie et qui dénote une foi très relative dans la sagesse du peuple. En partant de là, on pourrait aisément arriver à la destruction de toute la construction rationnelle sur laquelle repose la démocratie moderne.)

IV) La suppression du Sénat déformerait l'institution présidentielle. Le Président resterait seul en face de la Chambre unique. Ce qui l'amènerait ou à devenir son instrument ou, au contraire, à entrer dans le chemin de la dictature. (C'est, on peut le remarquer, un argument que MM. Barthélemy et Duez ont eux aussi développé.) M. Alcalá Zamora fait ressortir ensuite la transformation du droit de dissolution de moyen d'arbitrage en arme de défense pour l'exécutif (argument de M. Gidel cité plus haut à l'égard de la déformation du régime parlementaire classique dans les nouvelles Constitutions). Pour le futur Président de la République Espagnole, cette transformation dangereuse du droit de dissolution sera l'un des fâcheux résultats de la suppression du Sénat. (Nous remarquerons, à cet égard, que dans des pays qui ont conservé le Sénat, le droit de dissolution n'a pas davantage tardé à se convertir, là aussi, en une arme défensive et, parfois même offensive, de l'exécutif. Il nous suffira de citer le cas de la Pologne.)

Le point de vue des unicaméralistes fut défendu par

M. Indalecio Prieto, le chef socialiste bien connu et l'un des plus puissants orateurs espagnols. Il se plaça, on le verra, à un point de vue plutôt politique que juridique. Ce qui nous semble justifié car, au fond de tout, le problème se réduit à savoir si l'on veut construire une République modérée ou une République à tendances sociales avancées. Dans le premier cas, le Sénat modérateur, est, à notre avis, indispensable. Dans le second rien ne semble justifier l'institution d'une seconde Chambre. Et, puisque la construction d'ensemble du régime bâti par les constituants, se ramène au second type, rien de plus logique que leurs refus d'accepter une Chambre modératrice.

Les arguments de M. Prieto peuvent se résumer ainsi :
1°) Pour lui, le problème doit être résolu en considérant, tout d'abord la réalité espagnole et les besoins de la démocratie espagnole. Devant ces besoins et cette réalité comptent peu les expériences de pays étrangers qui n'ont pas été obligés récemment de changer leurs institutions constitutionnelles.

2°) L'argument essentiel des partisans d'une seconde Chambre est celui-ci : il faut un Sénat qui puisse servir de frein et de contrepoids à la Chambre populaire, c'est-à-dire à la Chambre qui doit être l'expression légitime et directe de la volonté populaire et le porte-voix de l'opinion publique espagnole.

Pour l'orateur, la République est simplement un moule, moule qu'il faut remplir d'un contenu démocratique. Le plus grand danger serait de le remplir avec les débris de l'Ancien Régime (« caciquisme », etc...). Un autre danger aussi serait celui de déformer le moule au moyen de la création, en face de la Chambre des Députés, émanation fidèle du suffrage universel, d'un Sénat que, d'après les descriptions contradictoires de ses défenseurs, on ne peut pas encore définir. L'histoire de toutes les démocraties mondiales est remplie de la lutte permanente de ces démocraties contre la Chambre appelée haute qui ne sert qu'à faire obs-

tacle à la réalisation des aspirations démocratiques que le peuple veut réaliser au moyen de ses représentants directs.

L'ancien Sénat espagnol, on a omis de le dire, était en partie le représentant d'intérêts professionnels. Les corporations y étaient représentées. Les Universités, par exemple, ont dédaigné des hommes tels que Azcárate et Ortega y Gasset pour envoyer au Sénat des médiocrités.

4) En face d'une Chambre politique, représentation directe et sincère des citoyens on offre une Chambre de corps de métiers, une Chambre d'intérêts, une institution de type médiéval. Bien que les intérêts syndicaux y soient représentés, le parti socialiste ne l'accepte pas. Il met, au-dessus des intérêts syndicaux, la conception plus ample, plus généreuse de l'intérêt collectif représenté par les partis politiques.

5°) L'orateur ne craint pas les dangers de guerre civile (il se réfère à la réaction cléricale contre les articles 3, 26 et 27) mais il redoute plutôt une fraude républicaine. La création d'un Sénat qui, en tous les cas, ne servirait qu'à mettre des obstacles au développement de la démocratie espagnole décevrait le peuple et trahirait ses espoirs.

Le point de vue de M. Prieto, comme on le sait, l'emporta et la Chambre unique fut approuvée par 140 voix contre 83.

(Nous déplorons de ne pas pouvoir citer ici le détails du remarquable plaidoyer de M. Ossorio y Gallardo dans son livre *Parlamento y Gobierno* (Madrid, 1930) en faveur d'un Sénat, représentant des intérêts professionnels.)

Le problème de l'unité ou du dualisme des Chambres épuisé, il nous reste à prendre en considération quelques éléments secondaires de la composition du législatif d'après la Constitution (Il en est parmi eux d'importants pour un régime constitutionnel, mais nous considérons qu'étant donnée la tendance générale des institutions édifiées par les Cortès, les solutions données à ces questions vont de soi et, partant, nous dispensent de plus amples commentaires.)

1) *Caractère de la représentation* : « Les députés, une

fois élus, représentent la nation. » L'origine évidente de cette proposition se trouve dans les Constitutions françaises de l'époque révolutionnaire (Cf. : Art. 7, Sect. III, Chap. I^{er} du titre III de la Constitution de 1791. — Cf. aussi Art. 13 de la loi du 30 novembre 1875 et son interprétation par Duguít. *Op. cit.*, Vol. I, p. 307.)

2) *Election* : au suffrage universel, égal, direct et secret (Art. 52).

Il faut remarquer, d'abord, que la Constitution ne suit pas les Constitutions espagnoles antérieures à l'égard de la fixation dans le texte du nombre d'électeurs qui auront le droit de choisir un député.

Le suffrage universel, nous l'avons vu dans notre partie historique, était établi en Espagne depuis 1890. Nous avons pu constater quelles déformations il avait subies dans la pratique.

La suite de l'article renferme les dispositions suivantes :

a) *Suffrage égal*, ce qui entraîne l'interdiction du vote plural et de toute division des électeurs en catégories ;
b) *Suffrage direct*, ce qui ne permet pas l'interposition de délégués entre l'électeur et son représentant ; c) *Suffrage secret*, enfin, ce qui garantit l'indépendance de l'électeur.

3°) *Durée du mandat* : quatre ans. D'après M. Pérez Serrano (*Op. cit.*, pp. 218 et suiv.), on a choisi un moyen terme entre la durée du mandat de la Chambre des Communes et celui de la Chambre des Etats-Unis. On peut dire aussi que l'on a suivi ici l'exemple français.

4°) *Incompatibilité* (Art. 54) : La loi électorale déterminera les cas d'incompatibilité. Le projet de la Commission Parlementaire comportait l'incompatibilité des militaires en service actif. Son article sur ce point fût rejeté (Voir Jiménez de Asúa. *Op. cit.*, pp. 322 et suiv.).

5°) *Inviolabilité* (Art. 55) : On consacre l'inviolabilité des députés pour les votes et opinions émis par eux dans l'exercice de leur charge. C'est l'admission d'un principe général du droit public contemporain qui ne souffre pas discussion.

6°) *Elégibilité* (Art. 53) ; on laisse à la loi électorale tous les détails secondaires mais on établit l'éligibilité de tous les citoyens, âgés de vingt-trois ans révolus, *sans distinction de sexe* ni d'état civil. Il n'y a de remarquable que l'établissement du suffrage féminin dont nous avons déjà parlé.

B. — RÉUNION DES CORTÈS ET SA GARANTIE.

L'article 53 établit que de nouvelles élections devront avoir lieu soixante jours au plus après l'expiration du mandat des députés ou après la dissolution des Cortès et que ceux-ci devront se réunir trente jours au plus après les élections.

L'art. 58 comporte la réunion de plein droit des Cortès le premier jour ouvrable du mois de Février et d'Octobre de chaque année et leur fonctionnement au moins durant trois mois pendant la première période et durant deux mois pendant la seconde.

L'art. 59, enfin, édicte la réunion de plein droit des Cortès et leur fonctionnement comme pouvoir légitime de l'Etat, à partir du moment où le Président n'aura pas satisfait dans le délai fixé à l'obligation de procéder à de nouvelles élections.

Ces dispositions ont été votées, c'est évident, dans un esprit de défiance envers l'exécutif et sous l'influence des souvenirs de la monarchie et de la dictature. (Voir Posada: *La Nouvelle Constitution Espagnole* pp. 182.) La Constitution de 1876, on s'en souvient, obligeait le Roi à convoquer les Chambres trois mois après leur dissolution. On peut se rappeler aussi que, par la carence de la Couronne, cet article n'arriva pas à jouer en 1923. (Voir la demande de convocation des Chambres adressée au Roi par les anciens Présidents des Chambres, le Comte de Romanones et M. Melquiades Alvarez trois mois après la dissolution de 1923. (Posada. *Op. cit.* p. 79.)

C. — ATTRIBUTION DES CORTÈS.

Le rôle essentiel des Cortès de la République Espagnole

se ramène, d'après le texte constitutionnel, aux deux fonctions principales des organes parlementaires, à savoir : 1) Attributions d'ordre législatif ; 2) Attributions de contrôle.

1) *Attributions d'ordre législatif* :

L'art. 60 confère l'initiative des lois aussi bien aux Cortès qu'au Président de la République. Dans le Droit constitutionnel espagnol antérieur, il n'y a que les Cortès de la Constitution de Bayonne qui n'aient pas joui du droit d'initiative.

La remarque essentielle qu'il faut faire à l'égard de l'art. 60, c'est qu'il n'est pas complet. Le peuple, aussi, jouit de l'initiative des lois d'après l'art. 66, § 3. (Voir Pérez Serrano. *Op. cit.* pp. 232). D'après cet article le peuple pourra soumettre à sa décision, par le moyen d'un « referendum », les lois votées par les Cortès. A cet effet, il suffira que la demande soit faite par 15 % du corps électoral. Le peuple pourra, de même, en exerçant le droit d'initiative, présenter aux Cortès une proposition de loi toutes les fois que la demande en sera faite par 15 % des électeurs au moins. Comme le dit M. Posada (*Op. cit.* p. 176), la Constitution aboutit en somme à reconnaître au peuple : a) un referendum-veto pour les lois ordinaires ; b) l'initiative en matière législative mais non constitutionnelle (art. 125). L'article 66 excepte de la soumission possible au referendum, la Constitution, les lois qui la complètent, les lois ratifiant des conventions internationales enregistrées à la Société des Nations, les statuts régionaux et les lois de finances.

L'admission du procédé du referendum, tel qu'on vient de le voir, dans la Constitution espagnole est une application mitigée du système de la démocratie directe insérée dans un système de démocratie représentatif. Nous verrons plus loin les constituants espagnols admettre le referendum pour résoudre les conflits entre le Président de la République et la Chambre.

Ce système de démocratie directe qui a son origine dans les théories de Rousseau a une source constitutionnelle dans

l'Art. 6 de la Déclaration des Droits « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir *personnellement* ou par leur représentants à sa formation ». La Convention, d'ailleurs, fit encore une plus large part au gouvernement direct du peuple. Le referendum, on se le rappelle, était admis aux Etats-Unis pour l'approbation de la Constitution d'Etats particuliers depuis 1798 (Massachusetts, New-Hampshire.) (Cf : aussi les Constitutions suisses depuis celle de 1802.)

Source immédiate de l'initiative populaire dans les Constitutions modernes : beaucoup des constitutions contemporaines admettent ce moyen de légiférer ; il suffira pour s'en convaincre de se rapporter aux Constitutions autrichienne, lettone, lithuanienne, esthonienne, tchèque, grecque, irlandaise.

Pour M. Mirkine-Guetzévich, la suprématie des partis réduit quelque peu l'importance du referendum. Avec le système des élections proportionnelles, expose-t-il, il est difficile de supposer que les résultats du referendum puissent différer essentiellement des résultats de la consultation parlementaire. L'intérêt pratique du referendum serait alors le suivant : il donnerait à l'électeur la possibilité de contrôler ses représentants. Au moyen du referendum, l'électeur reprend sa liberté primitive et devient ainsi le juge du député à l'égard de la solution d'un problème précis. (Voir *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*, p. 28).

Autorisation donnée au gouvernement de légiférer par décret : cette disposition de l'Art. 61 est totalement étrangère au Droit constitutionnel espagnol antérieur. Le droit pour l'exécutif de faire des Réglements de nécessité (North-verordnung) a été admis dans l'art 81 de la Constitution lettone. On sait, d'ailleurs, comment l'exécutif allemand a interprété abusivement dans le même sens le célèbre Art. 48 de la Constitution de Weimar (« Le Président du Reich peut, lorsque la sûreté et l'ordre public sont gravement

troublés ou compromis dans le Reich, prendre les mesures nécessaires pour leur rétablissement. »).

Le droit de faire des règlements de nécessité est soumis dans la Constitution espagnole aussi bien que dans la Constitution lettone à certaines conditions. Dans l'article qui nous occupe, nous trouvons que le décret doit être pris en Conseil des ministres, que ces autorisations ne pourront pas avoir de caractère général, qu'elles se conformeront aux bases établies par le Congrès, que celui peut en demander connaissance pour les juger et, finalement, qu'il ne pourra être autorisé dans cette forme aucune ouverture de dépenses.

Mais le problème qui nous intéresse davantage est celui-ci : Est-ce que les Chambres peuvent déléguer le droit de légiférer ? Est-ce que les Cortès ont délégué ce prétendu droit au gouvernement ?

A la première question nous répondrons : le droit de légiférer n'est pas déléguable, par la simple raison qu'il n'existe pas. La première condition pour qu'on puisse déléguer un droit c'est de le posséder. Or, une Chambre législative n'a pas le droit législatif. Elle a la fonction de légiférer, ce qui est une toute autre chose. Une fonction, de toute évidence, n'est pas déléguable. (Cf. *Droit Constitutionnel*. Vol. II. Duguit, p. 1017. — Cf. : *Cours de Droit Administratif* de M. Jacquelin à la Faculté de Paris. 1930-1931.)

Maintenant, est-ce que les Cortès ont délégué au gouvernement un droit qu'elles n'avaient pas ? Il nous semble que non. Et cela, parce que, d'après la définition des auteurs, la loi est une disposition à caractère général et que l'Art. 61 affirme que les autorisations en question ne pourront pas avoir un caractère général. On arrive ainsi à la conclusion que l'Art. 61 veut se référer à des matières qui sont par définition du ressort du pouvoir réglementaire du Président de la République.

L'article en question serait-il donc inutile ? Nous n'osons pas l'affirmer. Il se rapporte évidemment à des matières

réglementaires dont les Parlements ont réussi dans beaucoup de pays à s'emparer abusivement. On retourne à l'exécutif une partie des prérogatives qui auraient dû toujours lui appartenir.

Avec la *Députation Permanente* des Cortès, établie à l'Art. 62, nous entrons dans une matière qui tient à la fois des attributions législatives et des attributions de contrôle du Parlement. D'après les articles 62 et 80 quand le Congrès ne sera pas réuni, le Président, sur la proposition et sur l'avis unanime du gouvernement *et avec l'approbation des deux tiers de la Députation Permanente*, pourra statuer par décret sur les matières réservées à la compétence des Cortès, dans les cas exceptionnels qui requièrent une solution urgente ou quand l'exige la défense de la République.

S'agit-il encore ici d'une délégation de la fonction législative ? Nous ne le croyons pas. Le contrôle de la Députation permanente, représentation du Parlement, entraîne l'exercice par celui-ci de sa prérogative essentielle de légiférer.

La Députation permanente établie par la Constitution espagnole a sa source dans la Constitution de 1812 (Art. 157 à 160) et aussi, d'une façon plus immédiate, dans la Constitution de Weimar (Art. 35) ; Constitution Mexicaine (Art. 78) ; Constitution de l'Uruguay (Art. 52 à 56) ; Constitution Tchèque (Art. 14 et 54) (Voir à cet égard Mirkine-Guetzévich : *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, pp. 30 et suiv. et *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*, pp. 29 et suiv. ; Pérez Serrano : *Op. cit.* pp. 234 et suiv.) (Cf: Posada *La Nouvelle Constitution Espagnole*, p. 187.)

2) Attributions de Contrôle :

Nous n'entrerons pas ici dans l'historique et la critique du contrôle parlementaire d'après le Droit constitutionnel classique. Nous remarquerons seulement dans la Constitution espagnole l'inclusion de règles nouvelles relatives à la réglementation du contrôle parlementaire. Comme on le

sait, ces règles étaient abandonnées par le Droit constitutionnel à la coutume parlementaire.

L'insertion dans les Constitutions modernes des principes traditionnels du parlementarisme et, aussi, la réglementation restrictive de la censure parlementaire, sont la conséquence de « la rationalisation du régime parlementaire » selon l'expression adoptée par M. Mirkine-Guetzévich. Cette admission expresse et formelle de la responsabilité ministérielle devant les Chambres dans les nouvelles Constitutions est pour M. Mirkine-Guetzévich la simple consécration juridique de ce qui se passe en fait dans les anciennes démocraties parlementaires. La réglementation d'ordre restrictif du vote de méfiance obéit, par contre, à des enseignements de l'expérience (instabilité des gouvernements dans le régime parlementaire.) (Cf. *Op. cit.* pp. 18 et suiv.)

Le principe de la responsabilité ministérielle devant les Cortès est admis d'une façon expresse dans la Constitution espagnole de 1931 aux Art. 64 et 91. Aucune des Constitutions espagnoles antérieures ne faisait mention de la responsabilité politique des ministres. Même dans la Constitution à tendance avancée de 1869, on ne trouve que le principe de la responsabilité pénale (Art. 89). La Constitution de 1876 (Art. 49) établit la responsabilité ministérielle mais ne la définit pas. La pratique constitutionnelle, d'ailleurs, avait introduit en Espagne le principe en question. On peut remarquer, une fois encore, qu'il avait été dénaturé par les intrigues des partis, par l'interprétation toute particulière faite par la Couronne de son rôle médiateur et, enfin par l'immixion abusive de l'armée dans la politique.

La source de son admission expresse dans la Constitution actuelle doit être recherchée dans les nouvelles Constitutions de l'Europe. (Exemples : Constitution Polonaise de 1921 dans son art. 58) ; Constitution de Weimar (Art. 54) ; Constitution Fédérale Autrichienne (Art. 74.) ; Constitution Tchéque (Art. 78.)

La réglementation dans un sens restrictif de la censure parlementaire est introduite par l'Art. 64 de la Constitution. D'après cet article, tout vote de méfiance devra être proposé sous forme motivée et écrite, avec les signatures de cinquante députés. La proposition ne pourra être discutée et votée que lorsque il se sera écoulé cinq jours depuis sa présentation. Enfin, le gouvernement ou le ministre mis en cause ne seront obligés de démissionner que dans le cas où le vote de censure aura été approuvé par la majorité absolue des députés qui constituent la Chambre.

Ces dispositions ont été votées, nous l'avons dit, dans un sentiment de méfiance envers le Parlement. L'expérience a démontré comment, en régime parlementaire, les intrigues des partis et les ambitions personnelles aboutissent parfois à une instabilité permanente des ministères. Les mesures prises pour remédier à cet inconvénient inhérent au régime parlementaire, seraient encore un des exemples de la « rationalisation du régime parlementaire » dont nous parle M. Mirkine-Guetzévich.

Les sources de la restriction formelle du contrôle parlementaire sont dans plusieurs Constitutions modernes (Cf. Constitution Autrichienne (Art. 74) ; Constitution prussienne (Art. 57) et surtout Constitution Tchécoslovaque, Art. 75, 76 et 77. — La Constitution grecque va encore plus loin et impose une durée légale minima au ministère. (art. 88.) Ce dernier système nous intéresse particulièrement parce qu'à notre sens il fournit la seule porte de sortie qu'on puisse trouver pour le moment au dilemne latino-américain : dictature ou anarchie.

Les Cortès ont encore d'autres attributions complémentaires) voir M. Posada *La Nouvelle Constitution Espagnole*, pp. 185 et suiv.)

a) *Fonctions relatives à la vie internationale :*

1) Leur initiative législative est limitée par l'Art. 65 qui dispose que la législation du pays devra se conformer aux conventions internationales ratifiées par l'Espagne.

2) Par contre, d'après le même article, l'intervention législative est nécessaire pour l'exécution des conventions internationales qui intéressent l'organisation juridique de l'Etat et pour sanctionner la dénonciation des dites conventions.

3) Il doit être rendu compte aux Cortès des mesures urgentes prises par le Président de la République pour la défense nationale (Art. 76.)

4) Les traités de caractère politique comme ceux de caractère économique (traités de commerce, traités affectant les finances publiques etc.) ne seront obligatoires que s'ils ont été approuvés par les Cortès.

b) *Fonctions judiciaires :*

Faculté de mettre le Président de la République en accusation devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles moyennant accord des trois-cinquièmes des membres du Congrès. (Art. 85) ; Faculté semblable à l'égard du Président du Conseil et des ministres (Art. 92 et 121). (Observation : malgré le respect que nous professons pour la haute autorité du Doyen Posada nous ne pouvons accepter son point de vue à l'égard du caractère des Art. 81 b et 82 de la Constitution. D'après nous, il s'agit de la responsabilité politique du Président de la République. Cette opinion est, d'ailleurs, celle de M. Mirkine-Guetzévich (*Revue Politique et Parlementaire*. Janvier 1932. pp.^o 136). On ne peut donc pas, à notre avis, estimer que les Cortès remplissent là une fonction judiciaire. La conséquence de cette responsabilité du Chef de l'Etat, admise par la Constitution, nous le répétons encore, serait d'après les théories de M. Gidel et d'autres auteurs, que le régime instauré en Espagne n'est pas un régime parlementaire au sens classique du mot).

c) M. Posada fait ensuite allusion aux attributions économiques des Cortès : (approbation du budget, etc.) qui se trouvent au Titre VIII consacrée aux Finances publiques.

d) Finalement, intervention des Cortès (art. 125) dans l'initiative de la réforme constitutionnelle.

CHAPITRE V

Les organes de l'Etat (suite)

LE GOUVERNEMENT.

Dans la Constitution espagnole de 1931, ce qui concerne le Président de la République et le Conseil des Ministres est traité séparément. On a procédé ainsi, d'après M. Posada, (*Nouvelle Constitution Espagnole*, p. 189.) en s'accommodant des exigences du régime parlementaire. C'est encore un exemple du fait signalé par M. Mirkine-Guetzévich de la réglementation constitutionnelle dans le Droit public moderne des traditions admises dans les pays où le régime s'est tout d'abord développé. Les coutumes interprétatives, nous dit M. Posada, dans les Etats comme la France, la Belgique, l'Espagne, etc., indiquent expressément la différenciation politique motivée dans la doctrine de l'Institution du Chef de l'Etat (pouvoir modérateur) et du Cabinet que notre Constitution (celle de 1931) appelle Gouvernement (Titre VI).

I. LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

A. Caractères de l'institution présidentielle :

D'après l'Art. 67, le Président de la République est le chef de l'Etat et personnifie la Nation. C'est une application de la théorie française du mandat représentatif développé par les constituants de 1791. De son application en régime républicain, nous trouvons encore des exemples dans le Droit constitutionnel français. L'Art. 43 de la Constitution de 1848 est ainsi conçu : « Le peuple français délègue le pouvoir exécutif à un citoyen qui reçoit le titre de Pré-

sident de la République ». L'idée, bien qu'elle n'y soit exprimée est sous-entendue dans les textes constitutionnels de 1875.

B. *Election du Président de la République* (Art. 68) :

La Constitution Espagnole a admis pour l'élection du Président de la République un procédé tout spécial, fruit d'une transaction entre les partisans de l'élection directe et ceux de l'élection par les Cortès. La solution admise se prête, d'après nous, aux plus graves critiques.

Le projet de la Commission Juridique, on se le rappelle, entraînait l'élection du Président par l'Assemblée. Celui de la Commission Parlementaire, par contre, faisait élire le Chef de l'Etat au moyen du vote populaire direct (Voir Jiménez de Asúa, *op. cit.*, pp. 38 et suiv.). La Commission Juridique était donc pour l'instauration d'un régime parlementaire. La commission Parlementaire, au contraire, envisageait une Magistrature présidentielle forte, à l'instar de celle des Etats-Unis et de l'Argentine (voir Jiménez de Asúa. *Op. cit.*, p. 349.).

Lors de la discussion aux Chambres, les partisans des deux systèmes employèrent les arguments classiques pour écarter le système contraire à leurs convictions. D'un côté, on redoutait le danger dictatorial et le fait que l'Espagne venait de souffrir d'un gouvernement fort augmentait d'autant plus la portée de cet argument. M. José Ortega y Gasset exprima les craintes de l'Assemblée et de l'opinion d'une façon imagée : « lorsqu'on emploie fréquemment le plébiscite, on ne tarde pas à percevoir le bruit des sandales de César sur les dalles de marbre de l'Assemblée. »

A l'imitation de Lamartine lors de l'élaboration de la Constitution de 1848, les défenseurs de l'élection directe s'appuyaient sur des considérations d'ordre idéologique. Du point de vue théorique, il est certain que l'élection directe est plus conforme aux principes démocratiques. Du point de vue pratique, on sait les résultats funestes qu'elle a entraînés partout où elle a été appliquée, notamment en

Amérique Latine. Le seul pays où elle ait réussi, c'est aux Etats-Unis. La sagesse la plus élémentaire conseillerait, donc, de l'écarter dans les pays ibériques.

Cependant, pour concilier les deux tendances, on se décida pour une formule transactionnelle, mais qui entraînait presque les inconvénients des deux méthodes rejetées. D'après l'article 68, le Président de la République sera élu conjointement par les Cortès et un collège de délégués élus au suffrage universel, égal, direct et secret.

On nous pardonnera de nous livrer à des hypothèses un peu compliquées en apparence, pourtant fondées dans la réalité. Les Cortès sont composées de 470 députés. Le nombre de délégués élus sera donc aussi de 470. Supposons qu'au moment de l'élection, les partis de gauche aient une majorité à la Chambre, disons 300 députés sur les 470. Supposons encore que les élections pour les délégués donnent, après un revirement de l'opinion du corps électoral depuis le sélections aux Cortès, 270 députés à la Droite et 200 à la Gauche. Une simple addition nous démontre que, malgré la volonté nationale, il n'y en aura pas moins un Président de gauche élu par 500 voix sur les 940 des députés et des délégués réunis. Le principe démocratique aura été faussé ; le Président de la République ne représentera donc pas la volonté de la nation.

On pourrait envisager la même situation dans un sens défavorable aux gauches, en employant les mêmes chiffres et en mettant « droite » là où nous avons mis « gauche » et *vice-versa*. En admettant pareil système, les partisans de l'élection directe se sont donc mis en contradiction avec leur principe et avec leurs idées.

La situation, nous allons le voir, est, d'ailleurs, la même pour les défenseurs de l'élection indirecte. Ceux-ci voulaient renforcer le pouvoir législatif en face de l'institution présidentielle par crainte de l'ascendant qu'aurait un Président issu de la volonté directe du peuple. Est-ce que, en prenant des chiffres différents de ceux que nous avons adoptés, on

ne pourrait pas arriver à avoir un Président de la République qui jouirait de l'avantage d'être, en fait, l'élu direct du peuple en face de Cortès contraires élues, par exemple, depuis deux ans ? Il suffira d'envisager le cas où l'élection des délégués donnerait une majorité assez grande aux forces de l'opposition pour dominer l'Assemblée électorale conjointe malgré la situation minoritaire que l'opposition occu-
pait aux Cortès.

On pourrait poursuivre avec des hypothèses qui deviennent plus dangereuses, si l'on tient compte de la complication complémentaire apportée par l'article 82. Cet article entraîne la responsabilité politique du Président de la République, ce qui, en régime parlementaire, est déjà très discutable. Nous verrons par le jeu de l'élection présidentielle et de l'article 82 même, cette responsabilité s'effriter. Cet article prévoit la destitution possible du Président avant l'expiration de son mandat. L'initiative de la destitution appartient aux Cortès (proposition de trois cinquièmes de ses composants). Le Président cesserait provisoirement l'exercice de ses fonctions en attendant la décision définitive d'une Assemblée composée des Cortès et de délégués élus dans la même forme que pour les élections présidentielles. Si l'Assemblée électorale ainsi composée (470 députés et 470 délégués) votait contre la destitution, la Chambre serait dissoute. Dans le cas contraire cette même Assemblée élirait le nouveau Président.

Faisons encore des calculs : Pour l'initiative de la destitution il faut compter sur les voix de 282 députés (les $\frac{3}{5}$ de 470). Mettons qu'on arrive à obtenir 290 contre le Président. Il reste donc 180 voix seulement contre la destitution. Supposons maintenant que l'élection des délégués donne un résultat favorable au Président : 250 délégués pour lui, 220 contre. Il est évident que la volonté nationale est contre la destitution du Chef de l'Etat. Faisant les additions nécessaires, on constate, néanmoins, que le Président

sera destitué par 510 voix contre 430. Le résultat se passe de commentaires.

On pourrait faire, sur ce point, l'objection suivante à nos critiques : dans les pays où il y a l'élection par les Chambres seulement, il arrive souvent le même cas. La majorité de l'Assemblée électorale peut ne plus être d'accord avec les vœux du peuple. L'argument, d'après nous, n'a pas de portée. D'abord, lorsque on accepte franchement l'élection indirecte, c'est en passant au-dessus de ses inconvénients théoriques indéniables et en tenant compte des avantages pratiques. Ensuite, dans les pays où l'élection indirecte est admise, le Président de la République, conséquence naturelle, est politiquement irresponsable. Ce qui est particulièrement grave, d'après nous, dans le système espagnol, c'est que dans l'hypothèse que nous envisageons on appelle le peuple à décider et on passe ensuite par-dessus sa volonté clairement et explicitement exprimée.

C. Attributions du Président de la République.

Adoptant une division semblable à celle de M. Posada (*Op. cit.*, p. 192), nous diviserons les attributions du Président la République Espagnole en *a*) Attribution dont l'initiative reste au Président ; *b*) Attributions d'ordre plus spécifiquement exécutives (initiative ministérielle) ; *c*) Attributions d'ordre international ; *d*) Attributions d'ordre judiciaire.

a) Attributions à l'initiative présidentielle :

D'après M. Posada, le Président de la République a dans la Constitution des fonctions propres aux interventions qui engagent directement sa responsabilité puisque sa personne n'est ni sacrée ni inviolable, comme l'était celle du Roi selon l'article 48 de la Constitution de 1876 et ne se confond pas avec celles des Ministres responsables. Il faut ajouter cependant que même pour ces fonctions le contreseing ministériel est indispensable (Cf. art. 84).

Les attributions de cet ordre sont : d'abord, la libre no-

mination et révocation des ministres par le Président de la République (art. 75) (d'après le même article, il devra les révoquer obligatoirement s'il leur manque la confiance des Chambres.) Nous voulons remarquer, à cet égard, que cet article semble destiné à encourir le même sort que l'article de la Constitution française relatif à la dissolution des Chambres par le Président de la République. M. Lerroux demanda, il y a quelques mois, dans un discours à Saragosse la démission du gouvernement et la dissolution des Cortès dont la composition, d'après lui, ne répondait plus à l'opinion publique. L'affirmation de M. Lerroux sur l'état d'esprit du pays était, en vérité, très contestable (des élections municipales partielles ont démontré qu'il se trompait). Mais, au lieu de se mettre sur ce terrain, les partis de la majorité et la presse gouvernementale commencèrent à dépeindre ce qui n'était pour le Chef de l'Etat que l'exercice normal des attributions que lui confère la Constitution à l'article 75 et à l'article 81 (droit de dissolution) comme une sorte de coup d'état semblable aux crises du « papelito » du temps de la monarchie. Le précédent établi, les partis aujourd'hui dans l'opposition s'empareront du même argument lorsqu'il leur sera utile et les articles 75 et 81, d'après l'évolution pratique du régime constitutionnel, resteront lettre morte.

Nous venons de faire allusion à une autre prérogative personnelle du Président de la République : le Président de la République peut dissoudre les Cortès jusqu'à deux fois au maximum par décret motivé, en accompagnant ce décret de la convocation à de nouvelles élections dans le délai maximum de 60 jours. Au cas de seconde dissolution, les Cortès devront se prononcer sur la nécessité du décret de dissolution et le vote défavorable de leur majorité absolue entraînera la démission du Président de la République.

Le dernier cas d'attribution personnelle du Président de la République est celui du veto suspensif du Président de la République, c'est-à-dire celui de l'article 83 qui lui donne

le droit de demander une nouvelle délibération sur les lois non déclarées urgentes.

b) Attributions d'ordre plus spécifiquement exécutif :

Ce sont les attributions habituelles de tout Président de la République en régime parlementaire : conférer les emplois civils et militaires, etc... ; Autoriser par sa signature les décrets proposés par les Ministres ; promulguer sur la proposition du Gouvernement, les décrets, règlements, etc... nécessaires à l'exécution des lois ; promulguer les lois votées par les Cortès dans le délai de quinze jours (si la loi est déclarée urgente, le Président est obligé de la promulguer immédiatement.) Il reste encore, parmi les attributions de cet ordre, celle conférée au Président par l'article 62, alinéa 2 et par l'article 80 : le droit de faire des « règlements de nécessité ». (Voir *supra*, Chap. IX.)

c) Attributions d'ordre international :

Il appartient encore au Président de la République de déclarer la guerre en se conformant aux prescriptions de l'article 77 (respect des conventions internationales et approbation par une loi), ce dont nous traiterons plus loin ; de signer la paix, de donner l'avis que l'Espagne se retire de la S.D.N., mais en se soumettant aux règles prévues par l'article 76. Le Président de la République, finalement, est chargé des mesures relatives à la défense du territoire et des négociations diplomatiques dans les conditions dont il a été traité lorsque nous avons étudié la collaboration des Cortès à ces mesures.

d) Attributions d'ordre judiciaire :

Droit de grâce, sur l'avis préalable du Tribunal Suprême, pour les délits d'une extrême gravité. Désignation du Pré-

sident du Tribunal Suprême, sur la proposition d'une assemblée constituée dans la forme/déterminée par la loi (art. p. 195.)

Le Président de la République Espagnole revêt donc, d'après ses attributions, un caractère assez particulier qui semble calqué sur celui du Président de la Constitution de Weimar encore qu'à certains égards il y ait des différences. Le Président Allemand, au lieu d'avoir un veto suspensif direct, soumet au referendum les lois qu'il n'approuve pas (Art. 75 de la Constitution de Weimar). Le veto suspensif espagnol se rapproche davantage de celui de la Constitution des Etats-Unis bien que, dans cette dernière, une majorité des deux tiers du Sénat soit nécessaire pour que passe une loi par-dessus le veto présidentiel. Le Président du Reich peut dissoudre le Reichstag une fois seulement pour le même motif (art. 25 de Weimar) mais, lorsque la seconde dissolution est possible, il n'y a pas les prévisions de la Constitution Espagnole entraînant, d'après un système compliqué, la démission du Président si le vote du peuple lui est défavorable. A l'égard de la déclaration de guerre il y a aussi des différences essentielles entre le Président Espagnol et le Président Allemand ; celui-ci n'est pas constitutionnellement soumis aux entraves d'ordre international que la Constitution Espagnole impose au premier.

d) Responsabilité du Président de la République :

Le Président de la République Espagnole a, d'abord, une responsabilité politique (art. 81 et 82) que nous avons déjà critiquée au début de notre Chapitre VIII.

Il est ensuite pénalement responsable de l'infraction délictueuse à ses obligations constitutionnelles (art. 85). C'est à la Chambre que revient la faculté d'accuser le Président de la République. L'accusation, si elle obtient le vote des trois cinquièmes des membres de la Chambre, sera portée devant le Tribunal Suprême des garanties constitutionnelles. Si celui-ci la retient, le Président cessera ses fonctions et l'affaire suivra son cours. Si l'accusation n'est pas admise,

la Chambre sera dissoute. Comme source de la responsabilité politique dans la Constitution, on peut se référer à l'article 43 de la Constitution de Weimar. Les précédents pour la responsabilité pénale du Président Espagnol se trouvent dans les articles 19, 68 et 142 de la Constitution Autrichienne (jugement du Président de la Confédération par la Haute Cour Constitutionnelle à la suite de mise en accusation par l'Assemblée Fédérale).

*E. Durée du mandat du Président de la République
et non-rééligibilité immédiate.*

D'après l'article 71, le mandat du Président durera six ans. Il ne pourra être réélu qu'après l'expiration d'un délai de six années à compter de la fin de son précédent mandat.

Il faut chercher les sources de la disposition interdisant la réélection immédiate en Amérique Latine. M. Mirkiné Guetznévitch constate dans son livre *Les Constitutions des Nations Américaines* (Préface CXIX) que dix-huit des vingt constitutions latino-américaines interdisent la réélection immédiate du Chef de l'Etat. L'origine de cette disposition, c'est la crainte de la dictature. D'ailleurs, lorsque en Amérique Latine, un Président de la République jouit d'assez de force pour s'imposer, il lui suffit de réunir un « rump congress » qui supprimera la clause gênante. D'autres fois, on met un homme de paille à la Présidence et le Dictateur gardera avec le titre de Commandant en chef de l'armée, les privilèges essentiels du gouvernement.

F. Conditions d'éligibilité du Président de la République :

L'article 69 établit les conditions suivantes pour l'éligibilité à la Présidence de la République : « seront seuls éligibles les citoyens espagnols, âgés de plus de quarante ans, ayant la pleine jouissance de leurs droits civils et politiques. » Nous remarquerons, à cet égard, que la Constitution Espagnole n'exclut pas les citoyens naturalisés puisque l'article 69 confère le droit d'éligibilité à la Présidence

aux citoyens espagnols en général sans aucune distinction. La Constitution française actuelle ne s'occupe pas des conditions de l'éligibilité. Mais la Constitution des Etats-Unis, il faut le remarquer, réserve le droit d'être élu Président de la République aux citoyens nés Américains (article II, Sect. I.).

La Constitution espagnole fixe, en outre, des conditions de non éligibilité : seront inéligibles d'après l'article 70 : a) les militaires en activité ou dans la réserve et les retraités qui ne compte pas au moins six ans de cet état ; b) les ecclésiastiques, les ministres des différentes confessions et les religieux profès ; c) les membres des familles régnantes ou anciennement régnantes de n'importe quel pays.

La source de ces dispositions doit être recherchée dans des préoccupations de défense du régime républicain et démocratique. La crainte d'une restauration monarchique, d'après l'exemple de Napoléon III, a déterminé les constituants espagnols à insérer dans leur Constitution l'alinéa a de cet article (Cf. l'article 8 *in fine* de la Loi Constitutionnelle française du 25 février de 1875 revisée le 14 août 1884.)

L'expérience historique espagnole (immixtion de l'armée dans la vie publique) engendra l'alinéa premier. Pour l'alinéa b, il faudrait chercher son origine dans la méfiance à l'égard des confessions religieuses qui a dominé l'esprit des rédacteurs de la Constitution, conséquence de la situation prépondérante dont a toujours joui l'Eglise Catholique en Espagne. Le fait de la soumission des ecclésiastiques à une autorité étrangère, même d'ordre spirituel, est aussi l'une des causes déterminantes de cette exclusion des membres du clergé à la plus haute Magistrature de la République. (A rapprocher de l'art. 26 qui dissout les ordres religieux dont les statuts imposent un vœu spécial d'obéissance à une autorité autre que l'autorité légitime de l'Etat.)

II. — LE CONSEIL DES MINISTRES.

La Constitution Espagnole réserve un Titre spécial au

Conseil des Ministres (Titre VI. Gouvernement). L'existence du Conseil des Ministres, traditionnelle dans la Constitution Anglaise, est déjà admise, mais non consacrée d'une façon expresse et indépendante, dans la Constitution Française de 1875. Cette même Constitution établit cependant la responsabilité ministérielle (art. 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.).

Ce n'est que dans les Constitutions de l'après-guerre que le Conseil des Ministres a été organisé et défini comme une organisation séparée, de caractère propre. Pour M. Mirkine-Guetzévitch (*Les Nouvelles Tendances du Droit International*, Chap. I^{er}), l'admission dans le Droit constitutionnel moderne des principes du parlementarisme (responsabilité ministérielle) et de la réglementation de sa procédure sont l'effet du processus de rationalisation subi par le parlementarisme. Les articles relatifs aux ministres dans la Constitution Espagnole ont leur source dans cette tendance du nouveau Droit constitutionnel vers une reconnaissance et une réglementation formelles des éléments essentiels du régime parlementaire.

Ainsi, dans la Constitution Espagnole, on déclare d'une façon expresse que « Le président du Conseil et les Ministres constituent le gouvernement ». L'article 87 est encore plus important : « Le Président du Conseil dirige et représente la politique général du gouvernement ». Cet article comporte la reconnaissance légale d'un personnage, instrument essentiel du régime parlementaire, mais dont l'existence était toute traditionnelle dans le système parlementaire classique.

On établit ensuite la responsabilité ministérielle et on définit ses caractères : les ministres sont responsables devant le Congrès : solidairement de la politique du gouvernement et, individuellement, de leur propre gestion ministérielle (Art. 91). Nous avons vu au Chapitre IX comment la Constitution réglemente le vote de censure.

Les attributions des ministres sont à peu près les mêmes

que celles qui leur correspondent dans tout régime parlementaire. La règle du contreseing ministériel est admise par l'article 84. D'après l'article 60, le gouvernement partage avec les Cortès le droit d'initiative. Le Congrès peut l'autoriser à légiférer par décret suivant les conditions de l'article 61. Le gouvernement propose au Président de la République les décrets-lois dont il est question à l'article 80. L'article 63 confère aux ministres le droit de parole à la Chambre, même s'ils ne sont pas députés, et les oblige à assister aux séances lorsqu'ils en seront requis par le Congrès. Les ministres, également, établissent le budget et le présentent à la Chambre selon les règles fixées au Titre VIII relatif aux finances.

Les ministres ont, en plus de la responsabilité mentionnée plus haut, une responsabilité civile et criminelle dont il est question aux articles 92 et 121, alinéa *e*. D'après ces dispositions, ils répondront devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles de leurs infractions à la Constitution et aux lois. Leur accusation est du ressort du Congrès qui la poursuivra dans la forme prescrite par la loi.

Enfin, à l'égard de l'incompatibilité, nous trouvons d'abord l'article 87 qui soumet le Président du Conseil aux mêmes incompatibilités que le Président de la République. L'article 89 établit ensuite que, pendant la durée de leurs fonctions, les ministres ne pourront exercer aucune profession, ni intervenir directement ni indirectement dans la direction ou la gestion des entreprises privées.

CHAPITRE VI

Les organes de l'Etat (suite)

LE JUDICIAIRE.

Une des préoccupations essentielles des rédacteurs de la Constitution de 1931 était la création d'une justice forte, indépendante, capable de garantir efficacement les droits des citoyens sans crainte des empiètements des autres organes de l'Etat. Ils savaient bien, d'après l'exemple de l'Angleterre et des Etats-Unis, que le juge est le meilleur rempart du citoyen contre les entreprises du pouvoir public. (Cf. Caudel, *Op. cit.*, p. 14.)

Ainsi M. Ossorio y Gallardo, Président de la Commission Juridique, nous dit dans son explication de l'avant-projet : « Au titre relatif à la justice, nous prétendons instituer un pouvoir judiciaire fort et autonome. C'est une des nécessités que conçoivent à l'unisson tous les espagnols. » (Voir Jiménez de Asúa, *Op. cit.*, p. 17). M. Jiménez de Asúa, Président de la Commission Parlementaire, dira aux Cortès : « On observe dans toutes les chartes politiques contemporaines le désir de construire un pouvoir judiciaire très fort ». Après avoir défini la façon dont la Commission a envisagé le Titre relatif à la Justice, il conclut « en nous y prenant ainsi, nous avons bâti un Pouvoir fort, un Pouvoir qui puisse servir de garantie à l'Etat de Droit espagnol ». D'après M. Pérez Serrano, encore, l'idée capitale du Titre fut « l'intention de créer une pouvoir judiciaire fort et indépendant » (*Op. cit.*, p. 287).

Le souvenir de la mainmise de la dictature sur la magistrature renforçait, d'ailleurs, les raisons des constituants pour donner au judiciaire toute l'indépendance possible.

Dès l'avènement de la Dictature, celle-ci créa par l'un de ses premiers décrets une Junte d'Inspection Judiciaire ap-

pelée à « scruter, examiner, réviser, juger les décisions des juges dans les derniers cinq ans. » (Bilan de l'Activité réformatrice du Directoire, dressé par M. Maura Gamazo aux pages 65 et suivantes de son œuvre *Bosquejo de la Dictadura*, Tome I^{er}). M. Maura remarque plus loin (Vol. II, pp. 306 et suiv.) que le résultat de plusieurs années de dictature était le suivant au point de vue juridique :

1°) Un régime qui se vantait d'être le défenseur attitré du droit de propriété, avait lésé maintes fois ce droit au moyen d'amendes extra-réglementaires allant même jusqu'à la confiscation abusive des dépôts bancaires ;

2°) Au point de vue civil, on avait assisté à la méconnaissance systématique de droits acquis et, au point de vue pénal, on avait plusieurs fois émis des dispositions à caractère rétroactif ;

3°) Le gouvernement s'était souvent arrogé l'exercice de fonctions répressives appartenant aux tribunaux réguliers ; on avait soumis à l'arbitraire gouvernemental le corps judiciaire et même le barreau ;

4°) Le droit au recours contentieux administratif était pratiquement annulé de par le retrait abusif du tribunal administratif régulier des affaires que le gouvernement avait intérêt à résoudre lui-même ;

5°) Le gouvernement s'était enfin octroyé le droit de créer des peines nouvelles pour des délits nouveaux non prévus par les codes en vigueur ; d'autre part, dans la pratique, les dispositions de ces mêmes codes étaient suspendues ou modifiées au gré du désir gouvernemental.

On comprend donc les efforts des constituants de 1931 en vue d'un renforcement du judiciaire.

Pour atteindre le but poursuivi, on proclame, d'abord, les principes suivants :

a) *Indépendance des juges*, consacrée par l'article 94 ;

b) *Unité de juridiction et, par suite, égalité des plaideurs* : « L'administration de la Justice comprendra toutes les juridictions existantes qui seront réglées par les lois ». « Il ne

pourra être établi aucune juridiction spéciale à raison des personnes ou des lieux. » (exception est faite pour le cas d'état de guerre.)

L'indépendance de la justice, ensuite, est garantie par deux moyens :

1. En mettant à sa tête le Président du Tribunal Suprême qui sera nommé par le Chef de l'Etat, sur la proposition d'une assemblée constituée dans la forme déterminée par la loi (art. 96) et qui aura les attributions suivantes (art. 97) :

a) Préparer et proposer au Ministre et à la Commission parlementaire de la justice, les lois de réforme judiciaire et les règles de procédure.

b) Proposer au Ministre, d'accord avec la Chambre, le Gouvernement et les autres organes compétents, les avancements et mutations des juges, magistrats et fonctionnaires du ministère public.

2. En établissant un statut légal pour la magistrature. Ainsi, d'après l'article 96 « les juges ne pourront être mis à la retraite, révoqués ni suspendus de leurs fonctions, ni changés de poste, que conformément aux lois qui établiront les garanties nécessaires pour rendre effective l'indépendance des tribunaux. »

Cette situation privilégiée octroyée à la Magistrature, à raison de la fonction de défense sociale qu'elle remplit, a comme contrepartie la responsabilité civile et pénale des juges, magistrats et membres du ministère public établie à l'article 99. Cette responsabilité sera mise en jeu devant le Tribunal Suprême assisté d'un jury spécial dont la composition sera réglée par la loi. On a établi, en outre, un privilège de juridiction pour le Président et les Magistrats du Tribunal Suprême et pour le Procureur de la République ; ils seront justiciables du Tribunal des Garanties Constitutionnelles (art. 99).

Les tribunaux ont, en plus, deux devoirs essentiels :

a) Celui d'arrêter l'application des lois qu'ils estiment contraires à la Constitution jusqu'à consultation du Tribunal des Garanties Constitutionnelles ;

b) Celui de faire respecter les droits des citoyens.

Cette dernière attribution est rendue effective de deux façons :

1°) Par des recours à établir par la loi contre l'illégalité des actes ou des dispositions de l'Administration dans l'exercice de son pouvoir réglementaire et contre les actes discrétionnaires de cette même autorité, entachés d'excès de pouvoir ou de détournement de pouvoir (art. 101).

2) Au moyen de l'organisation des Tribunaux d'urgence, destinés à rendre effectif le droit de protection (*amparo*) des garanties individuelles (art. 105).

Les différentes dispositions que nous venons d'exposer se rattachent à des sources très diverses. Il est question de l'indépendance judiciaire dans la Constitution de Bayonne mais non dans les textes constitutionnels qui suivent. Les Constitutions antérieures avaient déjà pris des dispositions à l'égard de l'inamovibilité des juges et établi d'autres garanties pour la Magistrature. Aussi prévoyaient-elles leur responsabilité civile et criminelle. D'après M. Pérez Serano, la nouvelle Constitution établit d'une façon beaucoup plus ample et effective que les précédentes les recours contre les actes de l'administration. (Voir *Op. cit.*, p. 299). Le droit d'« *amparo* » (protection des garanties individuelles), a des précédents dans le « *fuero de manifestacion* » de l'Ancien droit aragonais et dans de vagues dispositions des deux Constitutions antérieures, mais sa source essentielle est dans les dispositions, très développées à cet égard, de la Constitution Mexicaine du 31 janvier 1917.

Nous remarquons encore dans le titre consacré à la justice les particularités suivantes : 1°) l'admission de la gratuité de la justice pour les plaideurs nécessiteux (art. 94) ; 2°) la participation du peuple à l'administration de la justice par l'institution du jury (art. 103) ; 3°) la reconnaissance aux citoyens d'un droit d'indemnité pour les préjudices à eux causés par des erreurs judiciaires ou par des délits des fonctionnaires judiciaires dans l'exercice de leurs fonctions (art. 106.).

TROISIÈME PARTIE

Traits Caractéristiques de la Constitution

Avant d'entrer dans l'étude des traits caractéristiques de la Constitution espagnole, il faut nous demander pourquoi l'Espagne républicaine a eu besoin de se donner des institutions constitutionnelles qui entrent, parfois, difficilement dans les définitions classiques que nous connaissons. La toute première réponse à cette question, c'est que l'Espagne, pour des raisons propres à son développement historique, avait des problèmes particuliers qu'il lui fallait résoudre au moyen de solutions adaptées à la réalité. Nous voyons à plusieurs reprises revenir cet argument dans les discours des constituants. Ainsi justifiaient-ils quelques-unes des innovations apportées par la Constitution en se fondant sur les nécessités nouvelles dont il fallait tenir compte. Ils entendaient par là que l'on ne pouvait pas résoudre par les méthodes classiques les problèmes compliqués qu'avait engendrés la transformation politique, sociale et surtout économique du monde moderne. Ils avaient devant eux l'exemple d'Etats modernes qui récemment avaient eu à résoudre des difficultés sinon égales, tout au moins semblables pour la rédaction de leurs textes constitutionnels. Les Constitutions allemande, autrichienne, uruguayenne, mexicaine, etc..., leur fournirent, en beaucoup de circonstances, des précédents précieux pour le travail de reconstruction politique et sociale qu'ils allaient entreprendre.

Il y eut de ce fait la création de nouvelles formes de droit, l'établissement de normes juridiques nouvelles qui répondaient à la fois aux nécessités particulières auxquelles nous avons fait allusion de même qu'à la puissance créatrice de l'âme espagnole.

C'est ainsi que Fernando de Los Rios justifia les solutions hardies du projet constitutionnel de la commission parlementaire par les arguments suivants :

1) L'Espagne a toujours été un peuple créateur. Elle s'est toujours trouvée présente lorsqu'il s'est agi de participer à la genèse de l'Etat. Au seizième siècle, elle contribua avec la France et l'Angleterre à donner sa structure à l'Etat absolu et centralisateur doté d'une organisation administrative nouvelle. Au moment de l'essor du libéralisme, elle apporta le texte constitutionnel de 1812 dont l'influence devait s'étendre jusqu'en Suisse et en Scandinavie. Le mot « libéral » comme déjà l'expression « raison d'Etat » du seizième siècle, est d'origine espagnole. L'Espagne doit donc être présente à ce troisième moment de l'évolution de la conception de l'Etat moderne.

2) L'histoire de l'Espagne au dix-neuvième siècle est faite de la thèse et de l'antithèse de la lutte entre le pouvoir et la liberté (réactions et contre-réactions libérales et absolutistes dont nous avons rendu compte à la partie historique). On a besoin d'une Constitution qui solutionne une fois pour toutes ce problème de la création d'un Etat solide et qui respecte les droits individuels.

3) Faillite de l'économie libérale. La puissance des organisations économiques (trusts, cartels, etc...) qu'elle permet de créer, élimine toute possibilité de liberté politique. Les besoins économiques même du monde nouveau nous portent vers une économie planifiée, soumise, disciplinée, subordonnée à l'intérêt public.

Ces diverses raisons amènent l'éminent philosophe et homme d'Etat espagnol à conclure à la nécessité d'une solution démocratique à caractère organique du problème espagnol, par l'élaboration d'une Constitution qui doit réunir les conditions suivantes :

a) Elle doit répondre à l'originalité de la réalité espagnole aussi bien qu'au génie créateur de l'Espagne.

b) Elle doit résoudre l'antithèse historique du drame politique espagnol.

c) Elle doit dépasser ce qui est déjà dépassé en pratique : le libéralisme et la démocratie inorganique.

(Voir *Discours* de Fernando de Los Rios au nom du groupe socialiste parlementaire. Mori. *Op. cit.* Vol. I, p. 249 et suiv.)

CHAPITRE I.

L'Autonomie Régionale

A. — Forme de l'Etat Espagnol :

Il nous faut maintenant examiner une question que nous avons laissée de côté dans notre deuxième partie. Quelle est la forme du nouvel Etat espagnol ? Est-il un Etat simple ou un Etat composé, un Etat à forme fédérative ou un Etat unitaire ?

Pour répondre, il importe de tenir compte de la rédaction du texte constitutionnel et des commentaires de ses auteurs, en les confrontant avec les définitions de la doctrine sur la matière qui nous occupe.

Avec M. Le Fur, nous obtiendrons un critérium précis de l'Etat Fédéral. (*Cours de Droit International Public* à la Faculté de Droit de Paris, 1929-1930.) Pour M. Le Fur la définition de l'Etat Fédéral, comme toute définition, doit contenir *un caractère propre à l'Etat Fédéral*. On le trouve dans la *participation des Etats membres à la formation de la volonté souveraine de l'Etat*. Exemples : 1) Existence à côté de la Chambre qui représente la population d'une autre Chambre qui représente les Etats (Sénat des Etats-Unis et de certaines républiques fédérales latino-américaines, Conseil des Etats Suisses, ancien Bundesrat allemand) ; 2) Droit pour les Etats d'un vote direct dans la révision de la Constitution (Etats-Unis, etc...).

Les régions autonomes et les communes autonomes de la Constitution espagnole participent-elles à la formation de la souveraineté espagnole ? L'étude du texte de la Constitution fournit une réponse négative.

D'abord il n'y a pas à la base de la construction juridique

de l'Etat National un acte de volonté (pacte) des régions particulières. (Nous laisserons de côté pour plus de simplification l'autonomie municipale établie d'après des principes similaires). C'est l'Espagne dans sa souveraineté qui décrète et sanctionne la Constitution (Art. 1). C'est ensuite, cette Constitution, rédigée par les représentants du peuple espagnol, qui décide que l'Etat Espagnol sera composé par des communes réunies en provinces et par des régions qui jouiront d'un régime d'autonomie (Art. 8). C'est cette même Constitution, ainsi conçue, qui détermine dans les articles qui suivent les attributions de l'Etat National et des régions.

D'ailleurs on prévoit encore dans la Constitution l'approbation par les Cortès, représentant la totalité du peuple, des statuts régionaux proposés par les municipalités des régions et acceptés par les électeurs de ceux-ci. Les statuts, en outre, ne doivent pas contenir de dispositions contraires ni à la Constitution ni aux lois organiques de l'Etat ; ainsi reste établie la supériorité de la Constitution , « supra-loi » nationale, sur la législation régionale. (On pourrait remarquer, à ce dernier égard, que c'est aussi le cas des Etats à forme fédérale. Mais, ici, il ne faut pas l'oublier, ils ont contribué à la formation de la Constitution directement et celle-ci a le caractère d'un pacte entre les Etats particuliers).

Pour ce qui concerne la révision constitutionnelle, nous trouvons les dispositions suivantes : la Constitution peut être révisée : 1) sur la proposition du Gouvernement ; b) sur la proposition d'un quart des membres du Parlement. La révision constitutionnelle sera effectuée par des Cortès Constituentes réunies à cet effet. (Art. 125). Comme on le voit, il n'y a nulle trace d'une participation des régions soit dans l'initiative, soit dans l'élaboration ou l'acceptation de la réforme constitutionnelle.

Le fait semble donc acquis que l'Espagne n'est pas un Etat à forme fédérative.

Nous voulons cependant pour affermir encore notre conviction nous rapporter une fois de plus au texte constitutionnel et, ensuite, aux travaux préparatoires. On ne trouve nulle part dans le texte le mot fédéral. Mieux, on écarta les amendements qui visaient à l'insertion du mot « fédéral » ou « à tendance fédérative » dans le texte. (Voir Jiménez de Asúa. *Op. cit.* p.p. 110 et suiv.).

Dans le débat sur le projet de Constitution, M. Guerra del Rio dira, au nom des radicaux, que ceux-ci déplorent que l'on ne se soit pas décidé pour une République Fédérale ; il admet cependant les avantages et les possibilités de la solution autonomiste. (*Diario de Sesiones* n° 28). M. Bottella, au nom de la Commission Parlementaire, déclare qu'il ne s'agit pas de fédéralisme ni de centralisme mais d'une conception spéciale propre à la réalité espagnole. (*Diario de Sesiones* N° 34). Sánchez Albornoz, le juriste bien connu, constate la crise du fédéralisme (Allemagne, Suisse, Mexique, Etats-Unis, Vénézuéla, Brésil) et aussi la crise du centralisme (France) et demande que la Constitution équilibre les deux forces. (*Diario de Sesiones* N° 34.) Jiménez de Asúa dira, lui, dans son exposé du projet parlementaire aux Cortès que le fédéralisme est entré dans une crise théorique et pratique et que le but des constituants doit être de construire un Etat « intégral ». (*Op. cit.* p.p. 54). Ce qu'il affirmera plus loin dans son analyse du texte approuvé « En fixant l'organisation nationale, conscients de la crise des Etats unitaires et de celle du fédéralisme, nous avons construit un Etat intégral compatible avec l'autonomie des communes et des territoires régionaux ».

Nous avons constaté aussi que les constituants espagnols se défendent d'avoir voulu construire un Etat unitaire répondant à la conception unitaire des hommes de la Révolution Française. Quel est donc ce nouveau type d'Etat ? A quelles nécessités répond-il ?

Laissons la parole, une fois encore, aux rédacteurs de la Constitution. Il faut remarquer d'avance que tous les ora-

teurs insisteront sur la nécessité d'une organisation spéciale qui tient compte de la réalité espagnole. Ainsi Ruiz Funes, au nom de la Commission Parlementaire, dira que l'organisation politique centraliste antérieure ne tenait pas compte des besoins de l'Espagne. (*Diario de Sesiones* N° 37). Il ajoute que la position autonomiste du nouvel Etat provient de la conviction que les conceptions unitaire et fédéraliste de l'Etat sont aujourd'hui périmées. Le but de l'Etat unitaire à essence autoritaire était d'accomplir une mission négative : celle de défendre la liberté des citoyens, en opposant son autorité aux atteintes à cette liberté. Il a été dépassé par le développement de ses activités, par l'accroissement de ses fonctions. Sa croissance l'a obligé à déléguer toute une série de fonctions à des groupements qui n'étaient pas l'Etat ; il a failli, ensuite, octroyer l'autonomie à ces nouveaux organismes. La France, le plus caractéristique des pays unitaires, nous montre un phénomène semblable.

M. Ruiz Funes démontre ensuite comment l'Etat Fédéral a été lui aussi dépassé (arguments cités plus haut). La Commission essaie de résumer les deux positions : 1) en créant dans l'organisation nationale un organe distinct et autonome avec un vieux fonds démocratique et une tradition magnifique : la commune ; 2) en reconnaissant des noyaux d'intérêts qui étaient traditionnels dans les provinces, les « mancomunidades » ; 3) en tenant compte de la réalité espagnole, on légalise un fait propre à l'Espagne, celui de l'existence de régions avec des caractéristiques historiques, culturelles et économiques particulières.

M. Alcalá Zamora établit le fait qu'une règle uniforme n'est pas recommandable parce que, d'abord, il ne s'agit pas de relier des régions qui se réunissent pour la première fois comme c'était le cas dans les Etats-Unis. Ensuite n'a pas surgi, comme on pourrait prétendre au moyen d'une fiction de droit, la conscience d'une personnalité régionale dans toutes les contrées de l'Espagne. D'ailleurs, le monde

a subi, depuis le projet fédéral espagnol de 1873, une évolution considérable : le processus de cohésion du fédéralisme a été déterminé par la facilité des moyens de communication, par l'unification des courants de culture, par la concentration de l'économie qui devient plus compliquée, plus sensible, plus solidaire, plus soumise à l'action de l'Etat. Finalement, la constitution d'un organisme au-dessus des Etats (S. D. N.) exige un pouvoir fort, capable de répondre de ses obligations internationales.

La solution logique serait, donc, dans un autonomisme gradué, dans une sorte de fédéralisme diversifié. A chaque région on octroierait une autonomie en relation avec ses vœux et ses besoins. Cette autonomie graduée n'est l'œuvre d'aucune doctrine philosophique, c'est celle de l'histoire et de la géographie ; cette dernière détermine, au moyen des chaînes de montagne, une constitution unique de l'Espagne qui exige à la fois une hégémonie centrale et une vitalité périphérique indestructible. (Diario de Sesiones n° 40.)

Pour Jiménez de Asúa, le point de départ pour arriver à l'Etat « intégral » qu'ils ont construit, c'est la préexistence et la continuité de l'ancien Etat Espagnol, qui, après être resté pendant des siècles un Etat unitaire fermé et inutile va devenir l'Etat moderne à caractère intégral, tout en restant le même grand Etat Espagnol d'auparavant. L'Etat intégral aurait l'avantage d'être compatible avec les différents degrés d'autonomies régionales nécessaires dans le cas particulier des différentes contrées nationales. L'antithèse du fédéralisme et du centralisme fut résolue par Preuss dans son plan de construction de l'Etat allemand. Ce plan consistait dans la diminution pratique de la souveraineté des Etats fédérés et dans sa transformation en une ample autonomie politico-administrative. Le résultat de la construction était un Etat allemand intégral, unique, avec autant de territoires autonomes que les anciens Etats particuliers et avec des provinces prussiennes réglementées autrement. Bien que le plan de Preuss ne fût pas admis

complètement, il eût assez d'influence sur la Constitution de Weimar pour qu'aujourd'hui on se demande si l'Allemagne est encore un Etat à forme fédérative. (Voir Jiménez de Asúa. Analyse du projet de Constitution aux Cortès. *Op. cit.* p.p. 57 et suiv.).

En suivant l'éminent pénaliste espagnol dans son raisonnement on arrive à ces conclusions : l'insuffisance du fédéralisme classique et du centralisme stricte pour résoudre les problèmes de l'Etat moderne avait amené les constituants de Weimar à bâtir un Etat qui, partant toujours de la conception fédéraliste, rejette ce qu'il a d'excessif dans l'Etat fédéraliste pur et tient compte des besoins de l'Etat nouveau. Cette même certitude de que l'Etat Fédéral et l'Etat Unitaire ne répondent plus aux nécessités de l'Etat moderne, aurait amené les constituants espagnols à substituer au vieil Etat Unitaire espagnol un Etat décentralisé où chaque région qui le désirerait aurait un statut autonome adapté à des besoins découlant de sa structure historique, ethnique, géographique, économique, etc. Parce qu'il y a aussi, il ne faut pas l'oublier, le problème particulier à l'Espagne de l'existence des régions à caractères historiques, linguistiques différents qui désirent une vaste autonomie (Catalogne, pays basque, Valence) à côté de provinces sans revendications séparatistes. (Voir Alcalá Zamora et les autres orateurs cités plus haut).

On peut donc dire que la tendance vers la rationalisation du régime fédératif dont nous parle M. Mirkine-Guétzevitch est l'une des sources de la nouvelle organisation de l'Etat espagnol. Mais on ne pourrait pas affirmer qu'elle soit la seule. D'après l'auteur, le fédéralisme rationalisé perd évidemment son sens traditionnel et, de principe politique, se transforme en principe d'organisation sociale qui ne s'inspire plus de considérations dynastiques ou *historiques* en dehors du droit. (Voir *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel* p.p. 20 et suiv.). Dans le cas espagnol, nous l'avons constaté à plusieurs reprises, aussi bien ici que dans

notre partie historique, le fait historique catalan a agi comme le facteur déterminant le plus énergique de la nouvelle organisation poitique.

B. — Partage des compétences entre l'Etat National et les régions autonomes.

Nous n'entrerons pas dans les détails de la délimitation des compétences établie dans la Constitution. Nous chercherons, par contre, à trouver un critérium d'ensemble pour cette délimitation. Malgré les concessions aux demandes particularistes des Catalans que les constituants eurent à faire dans l'élaboration du texte constitutionnel, il semble bien que dans l'ensemble on soit parti du principe de l'établissement du « système logique et harmonieux de large autonomie et de sage décentralisation » demandé par M. Mirkine Guetzévitch à la page 24 des *Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*.

Ainsi a-t-on abouti à la division tripartite des compétences défendue par M. Alcalá Zamora et s'établissant ainsi :

a) Attributions inséparables de l'Etat (voir art. 14) ;

b) Matières pour lesquelles la législation est réservée à l'Etat, celui-ci pouvant déléguer aux régions la gestion administrative et l'exécution des services nécessaires aux dites matières (Art. 15) ;

c) Matières pour lesquelles on laisse pleine compétence aux régions autonomes (Art. 16).

Il est à remarquer qu'on détermine nommément les attributions inséparables de l'Etat et les matières déléguables par celui-ci aux régions, alors qu'on laisse par contre indéterminées les matières qui pourront être de la compétence exclusive des régions.

Malheureusement ne fut pas admis sur ce point l'amendement Juarros, défendu par Alcalá Zamora, qui entraînait la détermination dans la Constitution des matières qui seraient du ressort des régions autonomes. A notre avis on a procédé au rebours de toute méthode en déclarant que

« pour les matières non comprises dans les deux articles antérieurs » la législation exclusive et l'exécution directe pourront être de la compétence exclusive des régions autonomes. Dans un Etat à forme fédérative, fondé sur un acte de volonté des Etats particuliers, il va sans dire que les parties contractantes se réservent la compétence sur les matières dont on ne fait pas mention expresse dans le texte constitutionnel. Elles n'ont délégué à l'Etat National qu'elles ont bâti que la partie de ses attributions qu'elles ont bien voulu. Le reste leur appartient. On ne comprend pas du tout l'admission du même principe, même mitigé, dans une Constitution non fédérale. Peut-être, après tout, M. Ossorio y Gallardo a-t-il eu raison lorsqu'il a parlé de Constitution « fédérable ».

Notre deuxième remarque aboutira à diminuer la portée des critiques que nous venons de faire.

L'article 16 affirme que les matières non comprises dans les deux articles précédents « *pourront être* » de la compétence des régions autonomes, mais il ajoute « conformément à ce que disposeront les Statuts respectifs *approuvés par les Cortès* ». C'est donc, aux Cortès, représentants de l'Etat National, que reste le dernier mot.

CHAPITRE II.

Le Tribunal des Garanties Constitutionnelles

A. — Attributions.

L'article 121 de la Constitution établit un Tribunal des Garanties Constitutionnelles avec juridiction sur tout le territoire de la République. A travers nos développements antérieurs nous avons eu l'occasion de traiter incidemment de la plus grande partie de ses attributions (voir responsabilité pénale du chef de l'Etat et du Président du Conseil au chapitre X ; recours en inconstitutionnalité des lois et recours en protection des garanties individuelles « amparo » au chapitre XI ; voir aussi au même chapitre la responsabilité pénale du Président et des Magistrats du Tribunal suprême et du procureur de la République). Il nous reste à mentionner comme attributions essentielles du Tribunal des Garanties Constitutionnelles celles qui lui sont attribuées par les alinéas c et d de l'article 121. D'abord, la solution des conflits de compétence législative ou un autre s'élevant entre l'Etat et les régions autonomes ; ensuite, l'examen et l'approbation des pouvoirs des délégués qui, conjointement avec les Cortès, élisent le Président de la République.

B. — Organisation :

L'article 122 nous dit qu'il comprendra un Président nommé par le Parlement, le Président du haut corps consultatif de la République dont il est question à l'article 93 ; deux députés élus par les Cortès ; un représentant de chacune des régions espagnoles ; deux membres élus par tous

les collègues d'avocats de la République ; quatre professeurs des Facultés de Droit désignés, suivant la même procédure, entre toutes les Facultés de l'Espagne.

Il y a, à notre avis, deux remarques essentielles à faire au sujet de ces dispositions : d'abord, l'admission des représentants des régions dans le Tribunal appelé à interpréter la Constitution et les lois nationales est un triomphe évident de la tendance fédéraliste et va à l'encontre des raisons que nous avons développées lorsque nous avons nié le caractère fédéral de la nouvelle organisation de l'Etat espagnol. Ici, les représentants des régions contribuent, indirectement, de par leur immixtion dans le processus d'interprétation de la Constitution, à la formation de la volonté de l'Etat National. Cette exception est beaucoup plus grave que celle soulignée plus haut quant à l'attribution du reste de la compétence législative et, étant donné surtout que cette dernière était presque détruite par la forme dans laquelle elle était établie. Nous ne croyons pas néanmoins que cette seconde admission du critérium fédératif soit suffisante pour influencer d'une façon décisive sur la définition de l'Etat espagnol. Nous nous en tenons, donc, à nos affirmations antérieures sur son caractère non fédéral.

Deuxième observation : on admet dans l'organisation du plus haut tribunal de la République le principe de représentation de la science et de la doctrine juridiques au moyen des délégués des barreaux et des Facultés de Droit. (Comparer avec le statut de la Cour Permanente de Justice Internationale. *Recueil de Textes de Droit International Public*, MM. Le Fur et Chevalier, Dalloz 1928).

C. — *Action devant le Tribunal des Garanties Constitutionnelles :*

Qui peut saisir le Tribunal des hautes Garanties Constitutionnelles ? D'après l'article 123, sont compétents pour agir devant lui : 1) Le Ministère Public ; 2) Le Gouvernement de la République ; 3) Les Régions Espagnoles (nous répétons les observations faites plus haut) ; 4) Toute per-

sonne, individuelle ou collective, même si elle n'a pas été directement lésée.

Sources de l'institution d'un Tribunal de garanties constitutionnelles :

Les sources intellectuelles de la création de ce haut tribunal en Espagne, pouvant être rattachées d'abord à l'idée de suprématie de la Constitution, loi suprême au-dessus des lois ordinaires pour le maintien de laquelle il faut créer des organismes spéciaux qui servent à sa défense et à son interprétation ; ensuite au désir, cité à notre chapitre sur le Judiciaire, de créer des organismes juridiques capables de garantir les droits individuels contre les empiètements des organes de l'Etat et, surtout, des fonctionnaires chargés de gérer l'administration.

La source formelle de la nouvelle institution espagnole réside dans le contrôle de la constitutionnalité des lois par une Cour Suprême, tel qu'il est compris dans l'interprétation traditionnelle du texte constitutionnel des Etats-Unis. Le contrôle de la constitutionnalité des lois est aujourd'hui formellement admis dans les textes constitutionnels de la Roumanie (art. 103), de la Bavière (art. 70), de l'Irlande (art. 65), de la Prusse (art. 87), de la Grèce (art. 5) et jusqu'à un certain point aussi dans la Constitution allemande (art. 19).

Mais comme l'a constaté M. Mirkine-Guetzévitch il n'y a que l'Autriche et la Tchécoslovaquie qui aient créé des organismes spéciaux chargés du contrôle et de l'interprétation de la Constitution. A notre avis, c'est surtout d'après l'organisation de la Haute Cour constitutionnelle autrichienne que le Tribunal des Garanties Constitutionnelles de l'Espagne a été établi. Il suffira de lire notamment, en effet, l'article 140 de la Constitution autrichienne et encore, à titre subsidiaire, l'article 89 de la même Constitution. La Constitution tchécoslovaque, d'ailleurs, établit, elle aussi, une Cour constitutionnelle, mais d'après l'article qui la concerne, son rôle semble se réduire à décider sur la con-

formité des lois de la République Tchécoslovaque et des lois de la Diète de la Russie sub-carpathique.

Il semble donc que c'est seulement dans la Constitution autrichienne que les constituants espagnols ont pu trouver un modèle pour leur Tribunal des garanties constitutionnelles.

(Cf. les Constitutions latino-américaines, notamment celles des pays suivants : Chili (Art. 86), Nicaragua (Art. 124), Cuba (Art. 83), Colombie (Art. 90 et 151), Haïti (Art. 99), Honduras (Art. 135). On peut remarquer que la Constitution du Vénézuéla donne des détails très complets sur la compétence de la Cour Fédérale et de Cassation à l'égard du contrôle de la constitutionnalité des lois, etc. (Art. 34 et 120). La Constitution de l'Equateur donne un contrôle éventuel à la Cour Suprême sur la constitutionnalité des projets de loi (Art. 67), mais c'est au Congrès qu'il appartient de se prononcer sur la conformité des lois votées avec la Constitution (Art. 161 à 163).

(Note. — *La Revision Constitutionnelle* qui, dans la Constitution Espagnole de 1931, a été placée avec les Garanties de la Constitution, a déjà été traitée incidemment au début du Chapitre I de cette troisième partie relative à l'Autonomie Régionale.)

CHAPITRE III

Laïcité d'Etat

Lorsque nous avons étudié les normes fondamentales du nouvel Etat Espagnol, nous avons remarqué que son caractère de laïcité officielle, expressément déclarée par les constituants, était une réaction naturelle de l'Espagne Républicaine contre la prépondérance excessive dont avait toujours joui en Espagne l'Eglise Catholique. (Voir *supra*, 2^e partie. Chapitre IV.) Il suffira de se rapporter aux discours prononcés aux Cortès, au moment des débats sur la question religieuse, pour se rendre compte de la vérité de notre affirmation. (Voir notamment : discours de Fernando de los Ríos (Mori, *Op. cit.*, Vol. III, p. 22) ; discours de M. Azaña (*Diario de Sesiones* n° 55) ; discours de Humberto Torres (*Diario de Sesiones* n° 53). — Pour les raisons d'ordre théorique juridique sur la séparation, voir le discours cité de F. de los Ríos et les interventions de M. Ruiz Funes au nom de la Commission Juridique (Mori, Vol. III, pp. 157 et *Diario de Sesiones* n° 55. Egalement, le discours cité de M. Torres.)

Nous allons examiner, maintenant, les conséquences directes et indirectes que dégagèrent les constituants espagnols de cette déclaration officielle de laïcité d'Etat. Ces conséquences sont les suivantes :

A. — *Egalité de toutes les confessions religieuses qui seront considérées comme des associations soumises à une loi spéciale* (Art. 26, aliéna 1).

L'avant-projet de la Commission Juridique entraînait la reconnaissance de l'Eglise comme corporation de Droit Public.

La Commission Juridique avait suivi à cet égard la Constitution de Weimar. (art. 137). Dans celle-ci on déclare d'abord que les sociétés religieuses qui étaient antérieure-

ment de droit public conservent ce caractère ; ensuite que les sociétés religieuses qui sont des personnes de droit public ont le droit de lever des impôts sur la base des rôles civils d'impôts, etc. (Voir sur le statut de l'Eglise dans la Constitution de Weimar : René Brunet. *La Constitution de Weimar*, pp. 249 et suiv.)

Le critérium de la Commission Juridique fut rejeté à la suite du discours cité de Fernando de los Ríos. Celui-ci prouva, en premier lieu, que l'Eglise avait été jusque-là une corporation de droit public en Espagne et que c'était précisément une telle situation qu'on devait détruire. En 1215 a lieu le Concile de Latran, en suite duquel la législation espagnole (Fuero Real, Partidas, Ordenamiento de Alcalá) fait sienne l'obligation de tout chrétien de payer la dîme ; les organismes de l'Etat contribuaient à rendre effective cette obligation. S'il était encore des doutes, l'Ordonnance Royale de Philippe II, de 1564, déclare explicitement que les dispositions de Latran sont partie intégrante du système juridique espagnol ; c'était la consécration de la subordination de la vie séculaire de l'Etat à la vie de l'Eglise. Au XIX^e Siècle, le régime constitutionnel espagnol est encore saturé de la conception de l'Eglise, corporation de Droit Public. Ainsi, en plus de déclarations explicites des textes constitutionnels sur une religion d'Etat, la loi Moyano sur l'instruction publique édicte que l'enseignement doit être d'accord avec les normes de l'Eglise. Même l'article 38 du Concordat conçoit l'Eglise comme une corporation de droit public. Le Code Civil en vigueur part de la même conception, dans ses dispositions au sujet du mariage. (Cf. *Código Civil*, art. 42, art. 75 et suiv.).

La conception de l'Eglise, Corporation de Droit Public, est antijuridique, parce que contraire aux fondements de l'Etat contemporain et aux attributions de cet Etat qui se dégagent de son origine et des buts qu'il a pour mission de réaliser. Si la Constitution de Weimar a accepté une telle définition du rôle des Eglises, c'est d'après des traditions de

droit germanique qui ont leur source dans le Droit canon et dans le nouveau droit religieux apporté par le protestantisme qui institua des religions d'Etat.

Mansbach, rapporteur à Weimar, éprouva, cependant, toutes sortes de difficultés pour justifier juridiquement une telle conception. Il fut obligé d'admettre que les traits essentiels de la Corporation de Droit Public étaient les suivants : 1°) droit à la protection pénale ; 2°) droit de lever des impôts. Anschutz dans son commentaire à la Constitution de Weimar dit : « Corporation de Droit Public est celle qui exerce des pouvoirs souverains en vertu des pouvoirs que lui confère l'Etat et que celui-ci contrôle. ». Or, dans le cas espagnol ce dont il s'agit, par contre, c'est de séparer l'Eglise et l'Etat ; il n'y a donc pas de possibilités de conférer à l'Eglise des pouvoirs et de les contrôler.

B. — *Suppression du budget du culte :*

La seconde conséquence de la laïcité de l'Etat, c'est que celui-ci ne peut contribuer à l'entretien d'aucune confession religieuse. Presque l'unanimité des membres des Cortès étaient d'accord sur cette suite logique de l'article 3. Mais on estimait dans une partie de l'Assemblée que l'Eglise avait un droit d'une nature différente aux subventions de l'Etat : l'Etat serait tenu à titre de compensation à l'égard de l'Eglise. Cette obligation aurait sa cause dans la suppression de la dîme et dans la nationalisation des biens ecclésiastiques faite sous le Ministère Mendizábal (loi de 1837). (Voir interventions des députés de la minorité agraire aux Cortès, notamment de M. Gil Robles.)

Fernando de los Ríos répondit à cette argumentation de la façon suivante : l'obligation à la dîme n'est plus concevable dans un Etat moderne. On peut donc arguer de sa caducité. Pour ce qui a trait à la nationalisation des biens ecclésiastiques les faits sont les suivants :

1°) Le budget du clergé n'a jamais eu pour cause une telle obligation. Les lois de 1840, 1841, l'article 38 du Concordat, l'article 15 du Pacte de 1860 font simplement allu-

sion au besoin de combler le déficit des finances de l'Eglise. Il n'y a pas de critérium compensatoire. Il y a le critérium de subvention à ce qui était, à cette époque encore, considéré comme un service public.

2°) On a fait des estimations du capital de l'Eglise au moment de la nationalisation (1837) dans trois documents différents : *Rapports* du Ministère des Finances de 1840 et de 1867, *Rapport* de M. Ríos Rosas, Ambassadeur auprès du Saint-Siège, qui prépara la Convention de 1859 avec le Vatican. En prenant l'estimation la plus haute, celle fournie par le rapport ministériel de 1869, le capital de l'Eglise s'élevait jusqu'à 1867 à 15.000.000 de pesetas (calcul au 3 %). D'après cette estimation, l'Etat aurait dû payer à l'Eglise, de 1861 jusqu'à aujourd'hui, 1.065 millions de pesetas. Et, en fait, jusqu'à présent il lui en a payé environ 3,101 millions. Donc, en admettant l'évaluation la plus favorable à l'Eglise, le capital a été depuis longtemps payé, les intérêts également et il reste encore un solde en faveur de l'Etat de quelques 1.500 millions.

A la suite du débat, furent approuvés les alinéas 2 et 3 de l'article 26, qui défendent à l'Etat, aux régions, etc... de fournir aucune aide économique aux églises et qui disposent qu'une loi spéciale réglera la suppression du budget du clergé dans un délai de deux ans. Cette dernière disposition fut admise pour permettre au clergé d'organiser ses finances pendant le délai fixé, de façon à se procurer des ressources. On parlait du principe que, la Religion étant désormais un service privé, c'était à ceux qui voulaient bien user de ses services spirituels qu'incombait le soin d'entretenir le culte.

C. — *Limitation de la liberté d'association des congréganistes :*

Nous voulons nous référer maintenant au reste de l'article 26 qui contient, en principe, une grave atteinte à la liberté d'association proclamée dans l'article 39.

Les dispositions des articles 26 et 27 qui nous intéressent pour le moment sont les suivantes :

1°) Dissolution des ordres religieux dont les statuts imposent, outre les trois vœux canoniques, un autre vœu spécial d'obéissance à une autorité autre que l'autorité légitime de l'Etat. Leurs biens seront nationalisés et affectés à des fins de bienfaisance et d'enseignement.

2°) Soumission des autres ordres religieux à une loi spéciale qui devra se conformer aux principes suivants : *a*) dissolution de ceux qui, par leur activité, constituent un péril pour la sécurité de l'Etat ; *b*) Inscription de ceux qui doivent subsister sur un registre spécial dépendant du Ministère de la Justice ; *c*) dispositions additionnelles limitant leur capacité d'acquérir et de conserver des biens, leur interdisant l'exercice de l'industrie, etc... les obligeant à rendre compte à l'Etat de l'emploi de leurs biens conformément aux buts de l'association.

Nous ne pouvons pas épuiser la question si délicate et tant discutée, du droit de l'Etat, d'abord, de limiter des droits individuels qui, d'après une doctrine juridique, seraient antérieurs et supérieurs à l'Etat ; ensuite, de tenir compte pour cette limitation de vœux qui ne produisent aucun effet au point de vue de la loi civile, c'est-à-dire de vœux qui, au point de vue légal, n'ont pas d'existence pour l'Etat, puisqu'il ne les reconnaît pas. (Voir Duguit, *Op. cit.*, pp. 634 et suiv.). On pourrait discuter longtemps là-dessus, en exposant les arguments contraires selon lesquels l'Etat, bien qu'il ne reconnaisse pas l'existence légale des vœux religieux, doit tenir compte de leurs effets pratiques, contraires, d'après cette doctrine, à l'intérêt général, à la sûreté de l'Etat et, donc, à l'ordre public » ce qui amènerait à la conclusion logique que « dans tous les pays, la liberté étant limitée par le respect de l'ordre public » (M. Gaston Jèze. *Les libertés individuelles. Annuaire de l'Institut International de Droit Public*. Paris. 1929, pp. 129 et suiv.), l'Etat a un droit évident à supprimer les ordres religieux lorsque les représentants du peuple estiment qu'ils sont dangereux pour la sûreté de l'Etat et nuisibles à l'intérêt général.

Avant de faire mention de quelques-uns des arguments

que donnaient les constituants espagnols à l'appui de leur décision, nous voulons citer *in extenso* l'article 5 de la Constitution Mexicaine. D'abord, parce que partant du principe de la liberté individuelle, il aboutit par un enchaînement logique à défendre l'établissement au Mexique des congrégations religieuses, ensuite, parce qu'il a été donné par M. Jiménez de Asúa comme source des dispositions de la Constitution Espagnole que nous étudions ici. (Voir *Op. cit.*, pp. 202.)

Le texte mexicain dit textuellement dans son troisième alinéa :

« L'Etat ne peut pas permettre la mise à exécution d'aucun contrat, pacte ou accord qui aurait pour but l'amodrissement, la perte ou le sacrifice irrévocable de la liberté de l'homme, que ce soit pour cause de travail, d'éducation ou de vœu religieux. En conséquence, la loi ne permet pas l'établissement d'ordres monastiques, quels que soient leur dénomination ou l'objet pour lequel ils prétendent se constituer. »

Aux Cortès, les ordres religieux furent défendus par le jeune et brillant orateur de la minorité agraire, M. Gil Robles. Il développa d'abord les arguments de droit que nous venons d'exposer : les dispositions en question sont contraires aux principes de la liberté individuelle et de la liberté d'association. Il fit allusion à la mission de charité et de bienfaisance accomplie par les ordres religieux. Il développa ensuite, un argument de fait qui, d'après nous, a beaucoup moins de valeur : les Ordres Religieux sont à l'étranger de très utiles représentants de l'intérêt national de par la propagande qu'ils font en faveur de leur nation d'origine. Il citait à l'appui de sa thèse l'exemple de la France qui, en tenant compte de ce dernier argument, s'est décidée à soutenir les ordres qui ont des établissements à l'étranger. Nous avons dit que nous n'étions pas d'accord avec cette argumentation parce que nous avons vu, en ce qui concerne l'Amérique Latine, les ordres religieux produire juste l'effet contraire à celui qu'affirmait l'orateur.

Pendant la guerre mondiale, les partisans des alliés en Amérique Latine étaient les anciens élèves des écoles laïques qui avaient lu Voltaire, Rousseau, Anatole France, etc... ; c'étaient ces auteurs qui leur avaient fait aimer la France. Les élèves des congréganistes étaient, par contre, presque sans exception, des germanophiles. La raison en est simple : on leur avait appris que la France libérale et républicaine était un pays abandonné par la main de Dieu et qui devait s'attendre aux pires et aux plus justes châtiments à la suite des mesures prises par elles contre les Ordres religieux.

L'argumentation des députés de la majorité aux Cortès, peut se résumer en trois positions :

1°) La position extrême prise par M. Jiménez de Asúa au nom des socialistes. Il demandait la suppression de tous les ordres religieux, parce que d'après lui : *a*) les Ordres monastiques de type contemplatif étaient contraires à l'article 1^{er} de la Constitution qui définit l'Espagne comme une République de Travailleurs ; *b*) tous les Ordres religieux, de par leurs vœux et leur but, étaient contraires au principe de la liberté individuelle d'après lequel on ne peut pas permettre à une personne de se priver indéfiniment de sa propre liberté, soit au moyen de vœux religieux ou d'un contrat d'un ordre quelconque (art. 5 de la Constitution Mexicaine.). D'après le mot de Unamo, personne n'a le droit de se suicider.

2°) La position historique, défendue encore par un socialiste, M. Fernando de los Ríos, mais plus conciliante : il démontre que dans l'histoire espagnole il y a, encore à ce sujet, le développement continu d'une thèse et d'une anti-thèse. Tous les régimes libéraux du XIX^e siècle ont cherché à diminuer la capacité des Congrégations ou même à les supprimer. Les réactions à tendance absolutiste, par contre, ont rétabli toujours l'ancienne situation ou à peu près. L'orateur croit que la loi Canalejas et le projet de loi de 1911 ont tort ; on ne devrait pas légiférer d'une façon uni-

forme sur les congrégations sans tenir compte des buts différents des diverses congrégations. Il donne ensuite des chiffres qui prouvent qu'il y a, à présent, en Espagne, 2.919 couvents de religieuses et 763 couvents de religieux où sont enfermés 36.569 femmes et 8.396 hommes d'après les données fournies par les évêques et les diocèses. (Il faut souligner que le recensement de la population de 1930 donne un total de 60.695 religieuses et de 20.467 religieux. Voir table transcrite par Jiménez de Asúa. *Op. cit.*, pp. 204-205.)

3°) La position que nous pourrions appeler politique de M. Azaña. A l'égard du problème religieux, en général, il dit qu'un tel problème n'existe pas. Le problème religieux authentique ne peut pas dépasser les limites de la conscience individuelle. Il y a un problème politique à résoudre. L'ancien Etat espagnol, prenait à son compte les consciences et poussait les âmes, même malgré leur volonté, dans le chemin du salut éternel. L'Etat espagnol nouveau exclut, d'après les principes sur lesquels il est fondé, toute préoccupation ultra-terrestre. Il doit, donc, résoudre ces problèmes tout autrement. La structure spirituelle et intellectuelle de l'Espagne a changé. Il faut modeler l'Etat nouveau d'après les modalités nouvelles de l'esprit national. L'intérêt supérieur pour l'orateur, c'est celui de l'Etat souverain législateur. Il développe des raisons en faveur de la thèse rejetée de l'Eglise, Corporation de Droit Public ; elle permettrait à l'Etat de contrôler l'Eglise dont l'existence et la puissance sont un fait dont il faut tenir compte.

A l'égard des Congrégations, il y a un dilemme : d'un côté il faut respecter la liberté de conscience, la liberté d'association, etc... mais de l'autre il faut assurer la sûreté de la République et des Institutions. Il faut partir du principe du salut de l'Etat. La solution serait donc, de traiter différemment les différents ordres, c'est-à-dire de ne dissoudre que ceux dont l'activité s'est montrée contraire aux principes sur lesquels est fondée la République Espagnole : nommément, l'Ordre des Jésuites.

Dans le texte constitutionnel, nous l'avons vu, ce fut cette solution qu'on adopta, en plus des limitations apportées aux congrégations qui subsisteraient, et dont nous avons fait mention. (Voir *supra*, dispositions des art. 26 et 27.)

Nous ne terminerons pas nos développements sur ce sujet sans rappeler que déjà les constituants français de la Révolution avaient dû, pour des raisons d'ordre politique, se mettre en contradiction avec les principes qu'ils venaient de proclamer. Le décret du 14 décembre 1789, ainsi que celui du 13-19 novembre 1790, portaient la reconnaissance aux citoyens « du droit de s'assembler pacifiquement et de former entre eux des sociétés libres, etc... ». La même Révolution, poussée par ses tendances individualistes, devait gravement méconnaître ce droit au moyen de la loi Le Chapelier du 14-17 juin 1791. (Voir M. Caudel, *Op. cit.*, pp. 167 et suiv.)

D. — Limitation à la liberté d'enseignement :

Dans la justification de la disposition constitutionnelle qui se réfère au sujet de l'interdiction aux congréganistes d'exercer l'enseignement (art. 26, sect. 4 de l'alinéa), les constituants espagnols développèrent beaucoup d'arguments que nous avons déjà rencontrés dans la discussion sur le statut des ordres religieux.

Nous nous limiterons, donc, à citer l'opinion des auteurs sur le droit pour l'état de contrôler et de réglementer la liberté d'enseignement.

Pour M. Esmein il n'existe pas de doutes sur le caractère mixte de la liberté d'enseignement. (Esmein : *Op. cit.*, pp. 547 et 548.) D'après lui, cette liberté est bien « l'exercice particulier d'une faculté individuelle » mais il remarque, aussi, qu'elle aboutit à une formation collective des citoyens. Ce fait modifie évidemment sa physionomie et donne, presque toujours ce résultat : l'Etat, considérant avec raison que la formation intellectuelle des citoyens le regarde de

près, se décide à limiter ou même à éliminer complètement cette liberté.

Rien de plus naturel, dirons-nous : les citoyens étant l'un des éléments constitutifs de l'Etat, le moins que celui-ci puisse faire pour assurer sa propre sûreté et son indépendance, c'est de leur assurer un enseignement neutre non contrôlé par de puissantes corporations en dehors de l'Etat telles que l'Eglise.

Nous souscrivons entièrement à l'opinion de M. le Doyen Berthélemy : « les écoles de l'Etat sont seules libres, puisque là seulement le maître a le droit et le devoir de ne dire que ce qu'il tient pour vrai. L'épithète, au contraire, sied mal aux écoles qui s'en parent habituellement, puisque les maîtres y prennent l'engagement de conformer leur enseignement à la doctrine catholique..... l'enseignement des écoles dites libres cesse d'être un foyer de lumière pour devenir un instrument de propagande religieuse. » (Berthélemy : *Droit Administratif*, p. 878.)

Ce sont évidemment des considérations politiques d'une nature particulière, propres à l'Espagne, en un mot, la forme spéciale que revêt le problème religieux en Espagne, qui ont obligé le législateur espagnol de 1931, d'abord, à ne pas faire mention expresse dans la Constitution de la liberté d'enseignement, et à ne s'en occuper ensuite que pour la refuser aux congréganistes.

(On pourrait remarquer, d'ailleurs, que l'article 48 prévoit l'établissement de l'école unique. Il semble néanmoins disposer pour l'avenir. Logiquement, puisqu'on nie le droit d'enseigner aux congréganistes (art. 26), il est sous-entendu que ce droit existe pour les autres citoyens. Au moins, on peut escompter qu'il existera aussi longtemps que le système d' « école unifiée » prévu par l'article 48 n'aura pas été organisé. La question, d'après nous, manque d'intérêt. Les Congrégations exclues, l'enseignement libre en Espagne est tout à fait négligeable au point de vue et du nombre de ses établissements, et de celui de ses élèves.)

CHAPITRE IV

Primauté du Droit International

Pour traiter avec l'importance qu'ils méritent les articles de la Constitution Espagnole qui comportent la suprématie du Droit international sur le Droit interne, il faudrait leur consacrer un ouvrage particulier. Nous nous efforcerons, néanmoins, de traiter en quelques pages, cette partie remarquable du nouveau texte constitutionnel.

A. — PRINCIPES RECONNUS DANS LA CONSTITUTION :

1. *Renonciation à la guerre* : L'Espagne renonce à la guerre comme instrument de politique nationale. (Art. 6)

2. *Reconnaissance des principes généraux du Droit international* : « L'Etat Espagnol observera les normes universelles du droit international, en les incorporant à son droit national. » (Art. 7). « Toutes les conventions internationales ratifiées par l'Espagne et inscrites à la Société des Nations et ayant le caractère de loi internationale, seront considérées comme parties constitutives de la législation espagnole, qui devra être adaptée à leurs dispositions. » (Art. 65). — Dispositions ultérieures des articles 65 et 76 *in fine* assurant la réalisation des déclarations ci-dessus : Approbation urgente par la Chambre des conventions internationales ; défense de faire des lois contrevenant auxdites conventions ; enregistrement de traités et conventions ratifiés par l'Espagne à la S.D.N., conformément à l'article 18 du Pacte.

3. *Supériorité du droit international général sur le Droit international particulier* : « Quand la nation sera liée à d'autres pays par des traités particuliers de conciliation et d'arbitrage, ceux-ci s'appliqueront en tout ce qui ne contredit pas les accords généraux. » (Art. 77.)

4. *Soumission de la Déclaration de Guerre aux normes du Droit international* :

Le Président de la République ne pourra signer de déclaration de guerre que dans les conditions prescrites au Pacte de la S. des N., et seulement après qu'auront été épuisés tous les moyens pacifiques légaux établis dans les Conventions internationales auxquelles l'Espagne est partie, enregistrées à la S. des N. Les conditions précédentes remplies, le Président devra être autorisé par une loi à signer la déclaration de guerre. (Cf. art. 77.)

5. *Limitation du droit du Chef de l'Etat de retirer l'Espagne de la S. des N.* : D'après l'article 78, il devra en donner avis dans la forme exigée par le Pacte et y être autorisé par une loi spéciale votée par les Cortès à la majorité absolue.

B. — LE DÉBAT AUX CORTÈS

La discussion aux Cortès sur ce sujet fut particulièrement intéressante du fait que les orateurs défendirent des thèses opposées que nous allons étudier.

Le parallélisme ou reconnaissance de l'existence simultanée de deux systèmes juridiques indépendants — international et interne — fut défendue par M. Royo Villanova, député agraire. (Voir *Diario de Sesiones* No 28). Il qualifia de romantique la déclaration de renonciation à la guerre.

Une telle déclaration, d'après lui, aurait de l'importance s'il s'agissait de l'Angleterre, de la Russie, de la France, du Japon, etc... (Nous devons remarquer que cette déclaration anti-nationale de la part d'un homme ayant les idées que professe M. Royo Villanova était certainement inattendue.)

Se plaçant sur un terrain plus juridique, il contestait la doctrine de Kelsen, d'après laquelle la souveraineté des Etats étant soumise au droit international, les Parlements n'ont le droit de faire que ce que le Droit international ne leur défend pas. Il repoussait, en un mot, la gradation de Kelsen : règlement administratif, loi nationale, constitution et, au sommet, Droit international. Il qualifia cette doctrine d'élucubration scientifique. Développant ensuite, le raisonnement connu de tous les adversaires de l'organisation in-

ternationale et, par suite, de l'affermissement de la paix, il raisonna sur le fait que la guerre ne dépend pas de la volonté pacifique d'une seule puissance ; il affirma que l'on ne peut pas préjuger des idées des autres, et agita le spectre de l'armée soviétique ainsi que celui d'une guerre possible dans la Méditerranée, guerre dans laquelle, d'après lui, l'Espagne ne pourrait pas rester neutre. Il termina par une péroraison dans laquelle 1) il déclarait la renonciation à la guerre impolitique, anti-parlementaire et anti-patriotique ; 2) il rappelait le souvenir de la violation de la neutralité de la Belgique ; 3) il affirmait que ni les chiffons de papier, ni les livres, ni les principes juridiques n'ont jamais réussi à garantir la sûreté des peuples. (Sur ce dernier point nous sommes heureux de constater que l'orateur n'osa pas affirmer, tout de même, que les armements aient réussi à aucune époque de l'histoire à garantir la dite sûreté.)

La réponse de la Commission Parlementaire à M. Royo Villanova fut donnée par M. Justo Villanueva, le distingué professeur de l'Université de Valladolid, juriste plus en accord que M. Royo Villanova, avec les nouvelles tendances du Droit public. (*Diario de Sesiones* No 28). Nous résumons aussi brièvement que possible son argumentation, étant donné qu'elle se rapporte aux développements doctrinaux (*théorie de l'internationalisme ou de la primauté du Droit international*) que nous exposerons bientôt.

D'après M. Justo Villanueva, les articles 6 et 7 de la Constitution sont un développement logique du titre préliminaire de la Constitution. Une République démocratique devait nécessairement faire siennes les règles du Droit international. C'était une application, remarquons-le, de la théorie historico-empirique de M. Mirkine-Guetzévitch, d'après laquelle le renforcement des tendances internationales est en rapport avec les périodes historiques où la démocratie triomphe dans les faits. Ensuite, M. Villanueva cita les précédents : la Constitution de Weimar (art. 4), la Constitution autrichienne (art. 9), le préambule de la Constitution

Tchèque. Il rappela que ces sujets de Droit international étaient traités dans les Constitutions françaises de l'époque révolutionnaire. Il affirma que le procédé adopté était en accord avec la doctrine des plus fameux juristes modernes : la proposition de Madariaga serait conçue d'après la thèse de Kelsen et d'Adolf Verdross.

Au sujet du Pacte Briand-Kellog, il exposa que l'article 6 de la Constitution était une transcription fidèle du dit Pacte et il justifia l'insertion du principe de renonciation à la guerre dans la Constitution « supra-loi » parce que, si d'après l'article 3 du Pacte en question, il devait être ratifié en accord avec les exigences des Constitutions respectives, il était naturel que l'Espagne qui l'avait déjà ratifié et qui élaborait sa Constitution après une telle ratification, l'admet dans celle-ci. Il relia le Pacte Briand-Kellog au *Contrat Social* de Rousseau dans sa théorie de la transformation de l'état de nature (régime de force) en un régime de droit. L'orateur rappela ensuite comment les doctrines des théologiens espagnols du XVI^e siècle, Vittoria en particulier, furent les premières à réclamer la soumission de la déclaration de guerre à des règles de droit et à définir les causes de la guerre juste. Il n'y avait donc ni du point de vue de la doctrine ni de celui de la législation positive, aucunes raisons valables pour s'opposer à l'admission des articles en question dans la Constitution. Il termina en citant à nouveau les études de Kelsen et de Mirkine-Guetzévitch sur les relations entre le Droit International et le Droit interne et en répétant les mots de Fernando de los Rios dans son livre *El sentido humano del socialismo* : « La grande guerre a réveillé la conscience de l'humanité parce qu'elle a démontré l'étroite interdépendance des peuples, la nécessité mutuelle et urgente d'arriver à un ordre juridico-social des relations internationales. » Où cristalliser le mieux cet ordre, concluait M. Villanueva, que dans le Code fondamental qui constitue la supra-loi constitutionnelle ? (*Diario Sesiones* n° 41.)

C. — DUALISME ET MONISME.

Les thèses qui s'affrontaient dans les Cortès étaient issues des systèmes dualiste et moniste de la conception du Droit public.

D'un côté, le système juridique, fondé sur l'unité du Droit et qui a pour but de donner une forme rationnelle à la vie humaine. Il part de l'individu pour s'élever jusqu'à l'humanité dans son ensemble, au moyen de la Constitution d'un Etat international, à caractère et essence juridiques. C'est l'aboutissement logique de toute construction rationnelle de l'ordre juridique international. (Giner y Calderon, *Derecho Natural*. Lect. 43. — Krouse : *Erturf eines europäischen Staatenbunden*, 1814. Edit. 1920 cités par Posada *El Régimen Constitucional*, p. 171.)

Les premiers exposants de cette doctrine furent Krause et Giner de los Rios. Elle fut ensuite développée et portée jusqu'à ses dernières conséquences par l'école dite autrichienne de Kelsen et de ses élèves. Kelsen, partant de l'unité de la norme juridique fondamentale, proclame la primauté du Droit international, norme juridique suprême. Pour Verdross, défenseur de cette même théorie « la primauté du droit international est d'une importance fondamentale pour l'édifice juridique. Car elle est capable de surmonter la pluralité des ordres juridiques, en fournissant une conception unitaire du droit ». (Adolf Verdross *Le Fondement du Droit International*, Recueil de l'Académie de Droit International, t. XIV, pp. 251 et suiv., 288 et suiv.)

M. Mirkine-Guetzévitch arrive, lui, à la même construction d'un ordre juridique international, fondé sur la primauté du Droit international, au moyen d'un raisonnement différent. D'après sa définition, « le monisme de Kelsen est fondé sur la reconnaissance de la suprématie du Droit international, laquelle découle du système logique de la hiérarchie des normes du Droit public : la norme suprême du Droit international est hiérarchiquement la norme fondamentale et première ». Pour M. Mirkine-Guetzévitch, par contre, « l'unité du Droit public repose sur l'unité de la

conscience juridique et sur l'unité empirique de l'évolution historique ». (Voir *Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, p.p. 52 et suiv.). Les fondements logiques de cette théorie sont les suivants : l'homme n'a pas deux consciences juridiques, une conscience du droit interne et une conscience juridique internationale. La conscience juridique est évidemment une. Le processus historique, lui aussi, est un. La division de l'histoire, en intérieure et extérieure, n'est qu'une méthode d'enseignement. Si l'on part de ces prémisses on arrive logiquement, encore, à l'unité du Droit public international. D'après les mots de M. Mirkine-Guetzévitch : « puisque le Droit est une partie de l'évolution historique, puisque le Droit interne et le Droit international ne sont au même degré que les expressions de la conscience juridique, rien ne permet de séparer artificiellement le développement de ces formes de l'ordre juridique interne et international. Le Droit public est un. Il est le reflet de la conscience juridique d'une époque donnée. Le Droit public international et le Droit public interne sont le produit d'un même milieu historique. » L'éminent professeur arrive à cette affirmation que, bien que le système de Kelsen et le sien aboutissent à la même conclusion (unité du Droit public) pour M. Kelsen le principe dégagé a le caractère d'une formule logique, alors que, pour lui, il a la valeur d'un principe historique, empirique. (Voir *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, p.p. 52 et suiv.).

Le système opposé est celui du dualisme ou parallélisme. (Nous faisons abstraction du nationalisme constitutionnel ou reconnaissance de la supériorité du Droit interne sur le Droit international. On trouve dans la façon dont a été conçue et appliquée la Constitution des Etats-Unis à l'égard des relations internationales un produit de cette doctrine. Elle semble, heureusement, destinée à disparaître du Droit public moderne.) Le système paralléliste reconnaît, lui, l'existence simultanée de deux systèmes juridiques indépendants, qui peuvent s'influencer réciproquement mais dont

la fusion est par définition impossible. Malgré leur proximité, et, si on nous permet cette expression, leur situation de voisinage, ils auraient chacun une vie propre dont les sources juridiques ne seraient pas les mêmes. (Voir *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, p.p. 48 et suiv.).

Si l'on adopte la théorie moniste, soit en la fondant sur les raisonnements de Kelsen, soit en l'appuyant sur les constatations historico-empiriques du système de M. Mirkine-Guetzévitch, il est évident que le résultat sera le même : supériorité de la norme fondamentale et première, de la règle de Droit international sur les dispositions du Droit public interne et comme suite logique, adaptation de ce même droit interne à la norme supérieure de Droit international. C'est-à-dire inclusion dans la Constitution « supra-loi » interne des règles universellement admises du Droit international.

Mais il reste encore une difficulté. Que devient la souveraineté des Etats dans toute cette construction ? N'est-elle pas irrémédiablement compromise de par sa subordination à des règles extérieures de droit ? Ces nouvelles conceptions du Droit ne sont-elles pas en contradiction avec la définition de la souveraineté, pouvoir de commandement, muni de contrainte, au-dessus duquel n'existe aucun pouvoir supérieur ?

Il est évident que si l'on admet la théorie de Kelsen, et nous l'admettons, cette objection n'a pas de portée. L'établissement du « super-état » international et l'abolition des souverainetés nationales est, non seulement l'aboutissement logique de la construction juridique kelsenienne mais aussi le terme de l'évolution du Droit naturel. Les différents stades de l'évolution de l'humanité dépassés (stade patriarcal, stade de la tribu, etc...) on arrive aujourd'hui à la suite de l'épuisement du stade national au stade de l'organisation de l'Etat international, terme nécessaire de l'évolution. Cette fin logique fournirait, d'ailleurs, au point de vue

pratique, la seule manière d'empêcher les guerres internationales qui, par le moyen des instruments de destruction modernes, mèneraient à la disparition la race humaine.

Mais si on n'admet pas jusqu'à ces dernières conséquences la théorie de Kelsen, si on estime nécessaire de conserver encore, au moins pour un certain temps, la conception de l'Etat souverain, ne risque-t-on pas de rendre impossible toute organisation de la vie internationale ? Ce problème capital a été posé et résolu par M. de Lapradelle dans son *Cours de Droit International Public* à la Faculté de Droit de Paris (1930-1931).

D'après M. de Lapradelle, en principe, dès que la notion de la souveraineté paraît dans le cercle extérieur, elle nuit au développement des relations internationales. Avec elle disparaît la possibilité d'un droit applicable aux relations internationales. Il n'y a pas de Droit international qui puisse s'opposer au souverain, à moins que ce Droit international n'ait été expressément accepté par lui en vertu d'un acte délibéré de sa volonté. La notion même de la souveraineté comportant un pouvoir absolu de l'Etat, aboutit à l'impossibilité de l'établissement de règles de droit supérieures qui s'imposeraient à tous les Etats. La notion de la souveraineté écarte encore plus énergiquement la reconnaissance de toute autorité supérieure qui puisse présider à la coordination des Etats et leur dire la règle de droit. Le souverain, étant suprême, n'a pas de juge.

La difficulté étant posée, M. de Lapradelle arrive à la résoudre, en considérant d'abord l'histoire même du Droit international et les différents efforts faits pour harmoniser le fait de l'existence d'un Droit international avec celui de l'existence d'Etats souverains.

Il étudie, tout d'abord, la doctrine, qui remonte à Aristote et à Saint Thomas, d'après laquelle le Droit des gens ne serait qu'une morale internationale. C'est la doctrine même des grands théologiens espagnols Vitoria, Suárez, Soto, Covarrubias. L'Etat étant un organisme naturel, dont la fonc-

tion essentielle est d'assurer le bien public, est limité dans sa souveraineté par la morale, par le Droit naturel d'origine divine. D'après Vitoria : « s'il y avait une loi humaine qui, sans motif aucun, défendît ce qui est permis par le Droit divin, cette loi n'aurait pas de force obligatoire parce qu'irrationnelle et inhumaine ».

La Réforme, en tant que réaction particulariste contre les principes universalistes représentés, au point de vue temporel, par l'empereur et, au point de vue spirituel, par le Pape, remet tout en question. Le traité de Westphalie de 1648 dans la pratique, les doctrines de Vattel, etc., dans la théorie consacrent le nouveau Droit à tendances particularistes. D'après cette conception le Droit naît à l'intérieur même des Etats, au-dessus desquels il ne peut pas avoir d'autorité supérieure. Le souverain, étant suprême, ne peut pas accepter de juge au-dessus de lui. Le critérium théologique de la guerre juste est abandonné. A ce critérium objectif, on substitue un critérium subjectif : est juste toute guerre faite par un souverain. Grotius, plus tard, raisonnera, lui, de la même façon que Vattel. C'est une conséquence inévitable de l'application de leur concept par trop absolu de la souveraineté.

M. de Lapradelle examine ensuite les différents systèmes proposés plus tard pour résoudre l'antinomie entre le concept de souveraineté et celui d'un Droit international applicable à tous. Il prend d'abord en considération la théorie de l'auto-limitation de Jellinek, d'après laquelle le Droit international aurait sa source dans des limitations que se pose volontairement le souverain. Avec cette théorie, l'impossibilité de construire un droit international obligatoire est évidente. L'Etat qui s'est lié de par sa propre volonté, pourrait, d'après Jellinek lui-même, se dégager de la règle admise s'il considérait que son intérêt l'exigeât ainsi. Donc impossibilité de construire quelque chose de définitif comme norme juridique internationale sur cette thèse.

M. de Lapradelle fait allusion ensuite à l'insuffisance de

la théorie du *Vereinbarung* (union des volontés) de Binding, Triepel, etc. Les souverainetés se limiteraient, dans la construction des règles de Droit international par une série de *Vereinbarungen*, une série de consentements qui concorderaient, ayant pour objet de leur mutuel accord la même réalité, c'est-à-dire ayant pour but dans l'opération le même résultat. L'ensemble des volontés concordantes des Etats aboutirait à la formation d'un Droit qui limiterait leur activité. L'une des conséquences fâcheuses de cette théorie serait : d'abord, l'impossibilité de la création d'un Droit international universel par suite de la difficulté à arriver à une série de *Vereinbarungen* auquel auraient participé tous les Etats. Mais le principal défaut qu'elle comporte, d'après M. de Lapradelle, serait celui-ci : elle ne prévoit pas la formation d'une règle de droit préexistante au *Vereinbarung*. Et, par suite, il y a la possibilité pour un Etat de se trouver en dehors de toute règle de droit dès l'instant qu'il aura refusé de se lier. M. de Lapradelle donne ensuite comme une preuve de l'insuffisance du *Vereinbarung*, l'échec de la Conférence de Codification de la S. des N. (La Haye, 1930). Les Etats ayant refusé de se lier sur des sujets qui étaient en rapport étroit avec leurs intérêts et avec leur notion de la souveraineté, il fut impossible d'aboutir à des résultats satisfaisants.

Après l'échec de ces différentes tentatives pour arriver à accorder la notion de la souveraineté avec celle de l'existence d'un ordre juridique international, dit M. de Lapradelle, des juristes ont dénoncé la souveraineté comme l'obstacle même qui entravait le développement du Droit international. La construction d'un système juridique par coordination sans subordination ne serait pas possible, à moins que la souveraineté cesse de garder son caractère absolu.

Certains juristes ayant considéré que le concept de la souveraineté était périmé, qu'il avait fait son temps, M. de Lapradelle prend en considération les doctrines du plus

éminent des représentants de cette école, M. Duguit (*L'Etat, le droit objectif et la science positive*). Après avoir étudié en détail les raisonnements de M. Duguit, M. de Lapradelle arrive à la conclusion qu'il est à la rigueur possible de nier la souveraineté, mais non pas de telle manière que la personnalité de l'Etat vienne à disparaître. Il faut, la personnalité de l'Etat subsistant, examiner la souveraineté directement et en elle-même.

Il définit la souveraineté dans les termes que, d'après lui, nous avons cités plus haut : c'est un pouvoir de commandement, muni de contrainte, qui s'exerce de telle manière qu'au-dessus de lui n'existe aucun pouvoir supérieur.

Il se pose, alors, la question essentielle : De cette définition résulte-t-il que la souveraineté ne peut pas être limitée par le droit ? Et il résout définitivement le problème qui nous intéresse en répondant : Manifestement non : parce que la souveraineté, ainsi définie, se présente comme une entité de l'ordre juridique, ce qui naturellement a pour conséquence qu'existant dans le droit, et par le droit, elle se trouve limitée par le droit. Il n'y a donc plus de contradiction entre la notion de souveraineté de l'Etat et la construction d'un ordre juridique, soit interne, soit international, auquel doive se soumettre l'Etat. La souveraineté, étant elle-même d'un système juridique, relève du droit. Elle ne saurait donc s'insurger contre le droit et être par suite réfractaire à sa délimitation et, s'il en était besoin, à sa limitation par le droit.

Il reste encore, la souveraineté étant située dans le droit et soumise au droit, à dégager la sanction de la règle de droit à laquelle la souveraineté doit se soumettre. M. de Lapradelle résout cette nouvelle difficulté suivant l'évolution de la formation de la règle de droit. Il étudie la construction logique de la Société Nationale (l'Etat) et il arrive à la conclusion que l'Etat moderne se dégage, sinon historiquement, au moins logiquement, psychologiquement, de l'union des volontés. (C'est, on s'en aperçoit, le Contrat So-

cial de Rousseau. M. de Lapradelle reproche aux critiques de Rousseau d'avoir prétendu que celui-ci faisait découler l'Etat d'un contrat réel et effectif, alors que Rousseau élevait une construction logique. Pour M. de Lapradelle Rousseau a voulu dire que l'Etat était né *comme* si, à sa base, il y avait un contrat, etc.). L'individu a accepté l'Etat pour garantir sa liberté, pour que cette liberté ne fût pas livrée à tous les caprices de la force, mais placée sous un régime de droit. La souveraineté de l'Etat serait donc compatible avec la liberté de l'individu puisque celui-ci n'a accepté la souveraineté que pour enfermer dans des limites rationnelles cette même liberté.

M. de Lapradelle se transporte du Droit interne au Droit international et il conclut que d'après le même raisonnement logique, on peut concevoir l'Etat souverain, non pas seulement soumis au droit, ce qui va de soi, mais à des entreprises d'exécution à caractère collectif qui seraient destinées à faire respecter ce droit. Le tout serait « de combiner le système, de manière qu'il ne s'agisse pas dans l'autorité chargée de sanctionner le Droit international d'un pouvoir auquel la volonté de chacune des souverainetés sur lesquelles va s'exercer ce pouvoir demeurerait étrangère. Il faut, en un mot, que l'organe d'exécution du Droit international fonctionne de telle manière qu'en cet organe, tous, à la simple réserve de l'Etat infracteur, se sentent participants et, dans cet organe, également représentés... C'est au développement de cet organe que travaille la Société des Nations ». (*Cours cité*, 16^e leçon).

Nous sommes, donc, arrivés à deux conclusions : d'après la théorie dualiste, à l'admission du système de l'unité du Droit public et de la supériorité de la règle de Droit international. Nous aurions pu arriver à cette même conclusion au moyen de l'application de la méthode historico-empirique du professeur Mirkine Guetzévitch. Ensuite, seconde conclusion, les développements de M. de Lapradelle nous prouvent que la notion de la souveraineté, étant une notion

de droit, qui a à sa base logique la volonté des individus, membres de l'Etat, ne saurait s'opposer à l'acceptation et au respect par l'Etat des normes et des règles fondamentales de Droit international, sanctionnées par un organisme international qui aurait comme base la volonté des différents Etats.

Les constituants espagnols de 1931 sont donc fondés à admettre dans leur texte constitutionnel les règles supérieures de Droit international auxquelles doit se soumettre l'Etat moderne.

CHAPITRE V.

Famille, Economie, Culture

Le Chapitre II du Titre III de la Constitution Espagnole établit dans son ensemble les devoirs objectifs de l'Etat envers l'individu. Il se présente comme un triomphe de la conception de droit social à caractère objectif sur l'ancienne conception individualiste de la Révolution.

Dans cette nouvelle conception du droit, comme le souligne fort bien M. Araquistain dans son intervention aux Cortès (*Diario de Sesiones*, N° 39), le centre du droit n'est pas l'individu ni la nation ni même l'Etat : sa source serait plutôt dans la Société. (*Diario de Sesiones*, N° 39).

C'est donc une application des doctrines de droit social qui, d'après les termes de M. Duguit, partent de la société pour arriver à l'individu, du droit objectif pour arriver au droit subjectif, de la règle sociale pour arriver au droit individuel, des doctrines qui affirment l'existence d'une règle s'imposant à l'homme vivant en société et qui font dériver ses droits subjectifs de ses obligations sociales ; des doctrines qui affirment que l'homme, être naturellement social, est par celà même soumis à une règle sociale qui lui impose des obligations vis-à-vis des autres hommes. Les droits de l'individu ne sont, d'après cette conception, que des dérivés de ses obligations, des pouvoirs qu'on lui octroie afin qu'il puisse remplir librement et pleinement ses devoirs sociaux. (Duguit : *Op. cit.*, pp. 8 et suiv.)

Comme le souligne quelques lignes plus loin M. Duguit, « la conception socialiste du droit tend à remplacer un peu partout, dans la doctrine, dans la jurisprudence et même dans la loi positive, la conception individualiste ».

Ce nouveau développement du droit a conduit à l'introduction d'éléments sociaux dans les Déclarations des Droits

modernes. Comme le remarque M. Mirkine-Guetzévitch, ces éléments sociaux n'étaient pas totalement étrangers aux Déclarations des droits de la Révolution. Elles contenaient déjà, à côté des droits négatifs, des obligations positives de l'Etat dans le domaine de l'assistance sociale. La Constitution de 1848 va encore plus loin et établit le principe de la protection du travail. (Un amendement Mathieu repoussé par l'Assemblée, soulignons-le, reconnaissait le droit des citoyens « à l'instruction, *au travail* et à l'assistance. *Moniteur* du 15 septembre 1848, p. 2453.)

Mais ce n'est que dans le Droit constitutionnel contemporain que la tendance sociale a réussi à s'imposer définitivement. Les raisons de son adoption peuvent se rattacher à deux événements : 1) l'ascension politique du prolétariat organisé, l'ascendant pris par lui dans la société moderne, soit par l'emploi des droits politiques dont il jouit à notre époque, soit par la mise en jeu ou par la menace d'une action révolutionnaire. (Voir Posada, *El Régimen Constitucional*, p. 48) ; 2) l'évolution économique du monde moderne qui, en même temps qu'elle créait des masses de travailleurs qui s'organisaient pour réclamer des droits, rendait évident aux représentants les plus intelligents des classes dirigeantes qu'il était de leur intérêt de donner satisfaction aux plus pressantes parmi les justes revendications des travailleurs. Ainsi M. Mirkine-Guetzévitch, *Op. cit.* p. 39, remarque que « même dans les pays où le pouvoir constituant a été confié à des éléments modérés et très éloignés de la doctrine socialiste, on voit s'affirmer dans le texte de la Constitution l'existence de droits sociaux. »

Nous allons voir maintenant quelle physionomie, quelles formes caractéristiques allaient prendre ces droits dans la nouvelle Constitution espagnole. Nous référant à la rédaction du chapitre en question, on peut remarquer, comme l'a déjà fait M. Pérez Serrano (*Op. cit.* p. 184), qu'il renferme des dispositions d'ordre différent dont il est parfois difficile de justifier l'admission dans ce chapitre. Ce défaut

d'ordre organique du chapitre tient à deux causes : 1) l'effort pour enfermer dans cette section des principes qu'on n'avait pas réussi à faire entrer dans le chapitre antérieur ; 2) seconde et principale raison, la même que donne comme origine d'un pareil résultat dans la Constitution de Weimar M. René Brunet : le désir des différents partis politiques représentés à l'Assemblée de faire triompher leurs conceptions et, par suite, les transactions et compromis inévitables qui doivent donner comme résultat un texte bariolé. (Cf. René Brunet, *La Constitution Allemande*, p.p. 223 et suiv.).

Les principes admis sont encore une conséquence logique, il ne faut pas l'oublier, de la physionomie même donnée au nouvel Etat espagnol par les constituants. « Constitution de gauche, non socialiste, démocratique, libérale, *de grand potentiel social...* » disait Jiménez de Asúa. (Voir supra Partie II, Chapitre II.) « République de Travailleurs de toutes catégories », comme la définit l'article 1.

Cette dernière déclaration devait, d'après nous, avoir une telle influence sur la rédaction du chapitre relatif aux droits sociaux que nous allons consacrer quelques lignes aux raisons dont on fit état pour la faire admettre.

M. Araquistain développa son argumentation de la façon suivante :

1) Il ne s'agissait pas pour les socialistes qu'il représentait, de faire admettre dans la Constitution un principe marxiste. Les socialistes se rendaient compte de l'exactitude du mot de Lasalle que la Constitution écrite est postérieure à la constitution sociale, que la Constitution doit correspondre au corps social. Mais le postulat proposé n'est pas simplement socialiste mais encore partie intégrante de la civilisation contemporaine. Le travail, devoir social, a été consacré depuis la Constitution Soviétique jusqu'à la Constitution Suisse. Même la Charte du Travail Fasciste reconnaît ce principe à son article 2. Il considère comme des travailleurs tous ceux qui rendent un service social sans distinction et il n'exclut de l'Etat que les parasites sociaux, les

fainéants, etc. Il devient une règle de droit qui commence à être acceptée presque partout.

2) Il ne suffit pas que l'article 44 du Projet (art. 46 de la Constitution) déclare que le travail est une obligation sociale, il faut encore, à cet égard, une déclaration expresse sur le caractère de l'Etat. A l'encontre des anciennes conceptions juridiques de l'antiquité, du Moyen Age et individualiste de la Révolution Française, il faut souligner le triomphe de la nouvelle conception de droit objectif de Kelsen et de Duguit fondée sur les obligations de l'individu envers le corps social. Cette conception a à sa source l'interprétation réaliste, matérialiste ou sociologique de l'histoire ce qui ne veut pas dire que toutes les conclusions qu'on en a tiré soient des conceptions socialistes. On doit, donc, marquer d'un trait caractéristique le nouveau régime espagnol, en mettant à son frontispice même, la déclaration en question.

3) La société, dans des étapes antérieures du développement de l'humanité (notamment l'Antiquité le Moyen Age et même la Renaissance) a considéré le travail comme une déchéance, comme un stigmata. La Révolution Française marque déjà une réaction contre cette conception féodale. Saint Simon divise la société en travailleurs et parasites sociaux ; il appelle ces derniers le parti anti-national. C'est ce parti qui a régi l'Espagne pendant la période monarchique. Il a disparu presque partout ailleurs. Il faut le détruire définitivement en Espagne aussi. Mais il faut, en outre, réagir contre l'idée, ancrée encore dans la conscience des peuples ibériques, que le travail est une déchéance et une honte. On voit encore dans les pays de langue espagnole que la suprême aspiration des citoyens qui s'enrichissent, c'est de donner une profession libérale à leurs fils pour les faire échapper à la déchéance que, dans la conscience nationale, entraîne encore l'exercice d'un métier manuel. Cette mentalité empêche la possibilité de l'édification d'une économie nationale dans l'Amérique Espagnole et, par suite, elle a

entraîné la subordination de ces pays aux Etats-Unis, pays où le travail est une religion nationale. Il faut réagir, donc, contre les anciens préjugés et dire avec Socrate : chacun doit valoir dans l'Etat d'après ce qu'il réalise dans la société. (*Diario de Sesiones*. N° 39.)

Le principe de l'admission, même limitée, des raisonnements de M. Araquistain devait avoir une grande influence, comme nous allons voir, sur la rédaction du Titre relatif aux droits sociaux dans la Constitution.

Nous résumerons certaines dispositions qui ont été admises presque partout ailleurs dans le Droit moderne. D'après l'article 43, la famille est mise sous la protection spéciale de l'Etat. (Cf. les art. 119 de la Constitution de Weimar, l'article 80 de la Constitution de Dantzig, l'article 28 de la Constitution yougoslave qui placent le mariage sous la protection de l'Etat). On peut citer aussi l'obligation des parents de nourrir, assister et instruire leurs enfants et le devoir pour l'Etat de veiller à l'accomplissement d'une telle obligation et de s'obliger subsidiairement à son exécution. (Cf. art. 120 Constitution de Weimar ; art. 81 de la Constitution de Dantzig ; art. 103 de la Constitution Polonaise).

Le même article 13 donne un caractère constitutionnel à l'admission du divorce qui était exclu de la législation espagnole antérieure ; d'après cet article « le mariage est fondé sur l'égalité des deux sexes, et pourra être dissous par mutuel consentement ou sur la demande de l'un ou de l'autre des conjoints, en invoquant dans ce cas un juste motif ». (Le divorce étant admis presque partout dans la législation moderne, nous croyons inutile d'invoquer des précédents.)

Il faut remarquer d'une façon spéciale l'égalité de droits qu'on a établi entre les enfants naturels et les enfants légitimes : « les parents ont vis-à-vis des enfants qu'ils ont eu en dehors du mariage les mêmes devoirs que vis-à-vis de ceux nés du mariage. Les lois civiles régleront la recherche de la paternité. » Il ne semble pas y avoir de précédents na-

tionaux ou étrangers. C'est un principe qui, jusqu'à présent, n'a été admis que dans la Russie soviétique. Comme le remarque M. Pérez Serrano (*Op. cit.* p. 188) il entraîne la nécessité de l'organisation d'un nouveau régime familial et va produire, en attendant, un grand nombre de complications, surtout à l'égard du droit successoral.

Il y a encore des dispositions relatives à la protection de l'art, de la science, du patrimoine artistique et historique national, de certaines catégories de travailleurs (ouvriers agricoles, pêcheurs) que l'on trouve aussi dans d'autres constitutions modernes. La Constitution Allemande admet presque tous ces principes. (A propos de la protection donnée à une catégorie spéciale de citoyens, voir la Constitution allemande qui, dans son article 164, établit que « la législation et l'administration doivent favoriser la classe moyenne indépendante dans l'agriculture, etc. » La Constitution yougoslave donne une protection spéciale dans son article 32 aux victimes de la guerre.)

Nous prendrons en considération, maintenant, certaines dispositions capitales de la Constitution qui se rapportent à la propriété, au travail, à l'instruction publique.

A. — *La Propriété :*

La propriété privée est admise dans la nouvelle Constitution espagnole en fonction du rôle social qu'elle accomplit. L'article 44 commence par déclarer que toute la richesse du pays, quel que soit son propriétaire, est subordonnée aux intérêts de l'économie nationale, etc. On affirme ensuite que la propriété de toute espèce de biens pourra faire l'objet d'une expropriation forcée pour cause d'utilité sociale, moyennant une indemnisation adéquate, à moins qu'il ne soit autrement disposé par une loi approuvée à la majorité absolue des Cortès. De nouvelles dispositions viennent à établir que, dans ces mêmes conditions, la propriété pourra être socialisée, que les services publics et les exploitations

qui affectent l'intérêt général peuvent être nationalisés dans le cas où la nécessité sociale l'exige, finalement, que l'Etat peut intervenir par une loi à la coordination d'industries et d'entreprises quand l'exigeront la rationalisation de la production et les intérêts de l'économie sociale.

Quelques Constitutions modernes ont déjà admis la conception de la propriété fonction sociale. L'article 151 de la Constitution de Weimar déclare que « la vie économique doit être organisée conformément aux principes de la justice en vue de garantir à tous une existence digne de l'homme ». Après cette déclaration de caractère général, nous trouvons dans la même Constitution l'article 153 qui établit que la propriété entraîne des obligations et que l'usage doit en être fait également dans l'intérêt général. L'article 27 de la Constitution Mexicaine est encore plus explicite : « La propriété des terres, etc... appartient en principe à la Nation, laquelle a toujours eu et a le droit de les céder à des particuliers, constituant ainsi la propriété privée... La Nation aura, en tout temps, le droit d'imposer à la propriété privée les modalités qu'exige l'intérêt public, ainsi que celui de régler le meilleur emploi des éléments naturels susceptibles d'appropriation, etc... »

Mais la Constitution Espagnole, nous venons de le constater, est la plus hardie des Constitutions modernes à cet égard. (Il faut exclure la Constitution soviétique qui rentre dans une autre conception de droit.) C'est dans la Constitution Espagnole que souffrent de la plus rude atteinte, les concepts classiques sur la propriété : La propriété, le droit essentiel au temps de la Révolution Française, le droit par excellence, le droit qui est arrivé à ne pas se distinguer des objets sur lesquels il porte (Colin et Capitant : *Cours élémentaire de Droit Civil Français*, Vol. I, p. 693.), le droit défini par le Code Civil français, « le droit de jouir et disposer de la chose de la manière la plus absolue » (*Code Civil*, art. 544), est sévèrement limité dans la nouvelle construc-

tion juridique espagnole et réduit à son rôle moderne de fonction sociale.

L'admission de ces dispositions donna lieu à des débats passionnés aux Cortès. M. Alvarez, modéré, accepta la nécessité imposée par l'évolution économique moderne de poser des limites au droit de propriété ; il accepta même qu'on la déclarât fonction sociale. Mais il insista aussi sur le danger qu'il y aurait, d'après lui, à aller plus loin. Il fit remarquer que la Constitution de Weimar se borne à établir la possibilité de socialiser certaines entreprises. (*Diario de Sesiones*, n° 35.)

M. Botella, au nom de la Commission Parlementaire, défendit la nécessité d'une réforme profonde : il souligna que les dispositions sur la propriété étaient le point de départ d'une réforme agraire indispensable : 1.900.000 hectares de terres cultivables étaient en friche alors qu'on était obligé de travailler des terres presque improductives. Sur 4.000.000 des paysans, il n'y avait que 200.000 propriétaires. Il disait qu'il fallait confisquer beaucoup de ces terrains sans indemnité, étant donné que les droits de leurs propriétaires étaient des droits seigneuriaux abolis par la Constitution de Cadix mais rétablis après de façons diverses. (*Diario Sesiones*. N° 34.)

Bujeda, socialiste, soutint, lui aussi, le projet de la Commission Parlementaire, faisant remarquer, tout d'abord, que le texte proposé avait été accepté par son parti dans un esprit de conciliation mais qu'il n'était pas l'expression de ses principes qui auraient demandé une socialisation générale, immédiate, de la propriété. D'après lui, l'article en question ne serait qu'un point de départ pour des réalisations nouvelles. Il fit allusion à la Constitution Mexicaine et il mit en accusation, ensuite, l'économie individualiste qui a amené le monde à la crise actuelle. Il déclara périmée la conception d'origine romaine de la propriété basée sur le *jus utendi* et sur le *jus abutendi* et déclara qu'elle cédait le pas à la conception marxiste qui, proclamée ou non dans des

codes, était commandée par l'évolution économique du monde. Il déclara qu'il y avait nécessité à s'accommoder au rythme de cette évolution, ce qui décidait son parti à accepter une solution moins extrême. Les catholiques, eux-mêmes, les plus hautes autorités de l'Eglise, avaient protesté contre les abus du droit de propriété entendu dans sa forme classique. Bujeda continua sa défense du texte proposé en rappelant que les Constitutions non-socialistes de l'Allemagne, du Pérou, du Chili et de la Yougoslavie limitaient le droit de propriété et que lui, il ne concevait pas une économie libre mais une économie soumise à sa fonction sociale. (Voir Mori, *Op. cit.*, Vol. II, pp. 242 et suiv.)

M. Besteiro, Président des Cortès, descendit du fauteuil présidentiel pour prendre, lui aussi, la défense du texte de la Commission. Il insista notamment sur le fait que l'admission de la fonction sociale de la propriété était en accord avec la tendance générale du droit moderne et avec l'évolution économique contemporaine. Il avertit, en outre, qu'une déception du peuple sur ce point pourrait entraîner les plus graves dangers pour l'avenir de la République. (Voir Mori, *Op. cit.*, Vol. II, pp. 250 et suiv.)

B. — *Le Travail, obligation sociale.*

Nous n'entrerons pas dans les détails des raisons qui firent admettre les dispositions relatives au travail. Nous en avons déjà parlé précédemment en commentant la définition « République des Travailleurs de toutes catégories ».

Il suffira de rappeler ici que l'article 46 de la Constitution proclame les principes suivants : « Le travail, sous ses formes diverses, est une obligation sociale et jouira de la protection de l'Etat. La République assurera à tout travailleur les conditions nécessaires à une existence digne ».

Ces principes généraux établis, l'article s'occupait ensuite de ses conséquences logiques : la législation sociale de la République réglerait les assurances sociales diverses, le tra-

vail des femmes et des enfants, la protection de la maternité, la journée de travail, le salaire minimum et familial, etc... etc...

C. — *L'instruction publique.*

L'article 48 déclare que le service de l'instruction est une attribution essentielle de l'Etat. Celui-ci y pourvoira au moyen d'institutions éducatives reliées entre elles par le système de l'école unifiée. L'enseignement primaire sera gratuit et obligatoire. La liberté de la chaire est reconnue et garantie. On promet que la République légifèrera de façon à faciliter aux Espagnols nécessiteux l'accès à tous les degrés de l'enseignement, afin que celui-ci ne dépende plus que de l'aptitude et de la vocation. L'enseignement sera laïque ; il fera du travail l'axe de son activité méthodique et s'inspirera de l'idéal de la solidarité humaine. On reconnaît, enfin, le droit aux Eglises, sous réserve du contrôle de l'Etat, d'enseigner leurs doctrines respectives dans leurs propres établissements.

Nous distinguerons seulement quelques-uns des points les plus importants des interventions qui eurent lieu aux Cortès au sujet de l'enseignement : M Botella, au nom de la Commission Parlementaire, déclara que l'école unique, laïque, gratuite et obligatoire était la seule qui permit à tous les enfants de recevoir l'enseignement. Llopis, spécialiste en la matière loua les avantages de l'école unique au point de vue technique. D'après lui, elle permettrait une meilleure coordination des études. Il démontra aussi ses avantages au point de vue social et fit remarquer que sur 2.000.000 d'enfants environ qui allaient aux écoles primaires, 82.1888 seulement parvenaient grâce à leurs ressources jusqu'au lycée ; dans les instituts d'enseignement secondaire, il y avait encore 25,96 % de refusés aux examens, ce qui amenait une perturbation grave dans l'organisation générale de l'enseignement. Il rendait responsable de tels résultats le système

actuel d'éducation qui permet seulement d'admettre ceux qui possèdent des moyens financiers et exclut, en fait, les enfants dénués de ressources alors même qu'ils sont les mieux doués, et pourraient, par suite, être des plus utiles à la collectivité. Il eut des considérations et des comparaisons analogues pour l'enseignement supérieur. (Mori : *Op. cit.*, p. 271.)

Dans les articles suivants du chapitre, furent établies les conditions de la délivrance des titres académiques par l'Etat et des dispositions relatives à d'autres matières telles que le droit pour les régions autonomes d'organiser l'enseignement dans leurs langues respectives, l'obligation de l'enseignement du castillan dans tous les centres d'instruction primaire et secondaire du pays et, finalement, la possibilité pour l'Etat de maintenir ou créer dans les régions autonomes des centres d'enseignement de tous les degrés où l'instruction sera donnée dans la langue officielle de la République. On proclamait aussi que l'Etat donnerait ses soins à l'expansion culturelle de l'Espagne au moyen de la création de centres d'étude à l'étranger, notamment dans les pays hispano-américains.

CHAPITRE VI

Finances

La Constitution Espagnole a consacré un chapitre spécial aux finances de l'Etat. Elle a suivi, à cet égard, la tradition constitutionnelle espagnole. Tous les textes espagnols du XIX^e siècle, sauf celui de Bayonne, ont un titre spécial pour cette matière.

On trouve, d'ailleurs, que dans quelques-unes des Constitutions modernes le même procédé a été suivi. Ainsi, les textes constitutionnels suivants réservent un chapitre spécial aux finances publiques : Constitution de la Prusse (Sect. VII) ; Constitution de l'Esthonie (Titre IX) ; Constitution de la Finlande (Titre VI) ; Constitution de la Lithuanie (XII) ; Constitution de la Yougoslavie (Titre X).

En plus de la tradition constitutionnelle espagnole et de l'exemple du Droit public contemporain, les constituants de 1931 avaient d'autres raisons pour insister d'une façon spéciale sur les matières financières. M. Ossorio y Gallardo, dans son exposé de l'avant-projet de la Commission Juridique, dit la Commission a jugé indispensable de procéder d'une telle façon parce que jusque-là Parlements, Gouvernements et Dictatures étaient arrivés aux plus extrêmes limites du gaspillage et du favoritisme. Il fallait, donc, des prévisions et des garanties de type constitutionnel afin que le contribuable se trouve plus protégé et que les Gouvernements et les Parlements se trouvent plus limités et contraints. (Jiménez de Asúa, *Op. cit.*, p. 19). Jiménez de Asúa, lui aussi, est du même avis. (*Op. cit.*, p. 75). M. Posada fait

mention de la nécessité d'établir des garanties relativement à l'action de l'Exécutif et d'entraver l'incontinence des Parlements en matière financière. (*La Nouvelle Constitution Espagnole*, p. 209.)

En dehors des règles habituelles consacrées dans le Droit public moderne, nous trouvons dans la Constitution Espagnole des règles spéciales dont le but est de donner satisfaction aux préoccupations que nous venons de mentionner.

On proclame d'une façon expresse la règle traditionnelle d'après laquelle nul n'est tenu de payer un impôt qui n'aura pas été voté par les représentants de la Nation ou par les organismes, légalement autorisés. (Art. 115)

L'unité budgétaire est consacrée à l'article 109 : il ne pourra y avoir qu'un seul budget chaque année économique, mais « en cas de nécessité péremptoire suivant l'appréciation de la majorité absolue des Cortès, un budget extraordinaire pourra être autorisé. »

On limite les pouvoirs des Cortès quant à l'augmentation des crédits : les députés ne pourront pas présenter d'amendement à aucun article ni chapitre du projet de budget pour des augmentations de crédit à moins qu'il ait recueilli la signature du dixième de ses membres. Son approbation exigera le vote favorable de la majorité absolue des Cortès (art. 108).

La Dette Publique est mise sous la sauvegarde de l'Etat (art. 118). On prend des précautions contre les abus possibles des gouvernements en matière d'emprunts en proclamant, d'abord, la règle habituelle que le gouvernement aura besoin d'une loi pour engager le crédit de la nation ; en garantissant, ensuite, le respect de ce principe par la dé-

claration suivant laquelle : « toute opération qui violerait cette prescription sera nulle et n'obligera pas l'Etat à son amortissement ni au paiement des intérêts. » (Art. 117).

On complète, enfin, les garanties désirées au moyen de l'établissement d'un « Tribunal des Comptes de la République » qui dépendra directement des Cortès et exercera ses fonctions par délégation pour connaître des comptes de l'Etat et les approuver définitivement.

Vu : *Le Président de Thèse*,
A. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE.

Vu : *Le Doyen*,
BERTHÉLÉMY.

Le Recteur de l'Académie de Paris,
Vu et Permis d'imprimer :
CHARLÉTY.

Bibliographie

HISTOIRE :

PREMIÈRE PARTIE

- M. Fernández Almagro. — *Orígenes del Régimen Constitucional en España*. Edit. Labor. Barcelone. 1928.
- Juan ORTEGA Y RUBIO. *Compendio de Historia de España*. 3 vol. Madrid. Imprenta Hijos Hernández.
- René CONNARD. — *La Constitution de Bayonne de 1808*. Paris. Cornely et Cie. 1910.
- RICO Y AMAT. — *Historia Política y Parlamentaria de España*. 3 vol. Jerónimo BECKER. — *La Reforma Parlamentaria en España*. Edit. Rubiños. Madrid. 1923.
- Fco VILLA REAL. — *Las Constitutiones Españolas* (Revista de España. Tome CXXVIII pp. 193.).
- Fco VILLA REAL. — *Las Constitutiones Españolas* (Revista de España. ñolas. (Revista España, Tome LXXXII, p. 189.).
- Gabriel MAURA Y GAMAZO. — *Historia Crítica del Reinado de Don Alfonso XIII durante su minoridad bajo la Regencia de su madre Doña María Cristina de Austria*. 2 vol. Edit. Montaner. Barcelone. 1919.
- Gabriel MAURA Y GAMAZO. — *Bosquejo de la Dictadura*. 2 vol. Tipografía Archivos. Madrid. 1930.
- Conde de ROMANONES. — *Notas de una Vida (1901-1912)*, 2 vol. Biblioteca Renacimiento. Madrid.
- Conde de ROMANONES. — *Las Responsabilidades del Antiguo Régimen*. Biblioteca Renacimiento. Madrid.
- Asamblea Nacional. Diario de Sesiones. (1928-1929).*
- Diccionario de la Administración Española.*
- M. ALCUBILLA. — *Anuario de Legislación y Jurisprudencia*.
- Alvaro ALBORNOZ. — *El Partido Republicano en España*. Biblioteca Nueva. Madrid.
- Boletín de la Asamblea Nacional. Tome VI (Projet de constitution.).*
- Constituciones y Reglamentos*. Imp. Velasco. Madrid. 1931.
- Salvador de MADARIAGA. — *España*. Edit. C.I.A.P. Madrid. 1930.
- Adolfo Posada. — *La Reforma Constitucional*. Edit. Suárez. Madrid. 1931.
- Francisco VILLANUEVA. — *El momento Constitucional*. Edit. Morata. Madrid. 1929.
- Juan José MORATO. — *Pablo Iglesias*. Edit. Calpe. 1931.
- Gregorio MARANON. — Article publié dans le livre : *A Donde va la República ? Documentos políticos*. Madrid. 1931.
- José ORTEGA Y GASSET. — *La Redención de las Provincias y la Decencia Nacional*. (Artículos de 1927 y 1930). Revista de Occidente. Madrid. 1931.
- Luis ARAQUISTAIN. — *El ocaso de un régimen*. Edit. España. 1930.
- E. López de OCHOA. — *De la Dictadura a la República*. Zeus. 1930.
- Rafael Sánchez GUERRA. — *Proceso de un Cambio de Régimen*. Edit. C.I.A.P.
- A. POSADA. — *Derecho Político*. 2 vol. Edit. Suárez. 1923.
- Anuario Político de Soldevilla.*

- A. MARVAUD. . . *L'Espagne au XX^e Siècle*. Colin. Paris. 1922.
 Adolfo POSADA. — *Estudios sobre el Régimen Parlamentario en España*.
 Edit. Suárez. 1891.
 J. L. G. — *La Agonía de un Régimen*. Edit. Bauzá. Barcelone. 1932.

DROIT CONSTITUTIONNEL

(Deuxième et Troisième parties.)

- Les Constitutions Modernes*. (IV^e édit. MM. Delpech et Lafférière.).
 Espagne. Constitution du 9 décembre 1931.
 BARTHÉLEMY et DUEZ. — *Droit Constitutionnel*. Dalloz. Paris. 1926.
Annuaire Interparlementaire. 1932. Delagrave. Paris.
 HENRY BARTHÉLEMY. — *Droit Administratif*. Rousseau. Paris. 1926.
 M. CAUDEL. — *Nos Libertés politiques*. Colin. Paris. 1910.
 LE FUR et CHEVALIER. — *Recueil de Textes de Droit International Public*. Dalloz. 1928.
 Louis TROTABAS. — *Le Gouvernement de la France*. Colin. Paris. 1930.
 Léon DUGUIT. — *Leçons de Droit Public Général*. Broccard. Paris. 1926.
 Léon DUGUIT. — *Droit Constitutionnel*. Fontemoing. Paris. 1907.
 Louis ROLLAND. — *Précis Droit Administratif*. Dalloz. 1928.
 Joseph BARTHÉLEMY. — *Le Gouvernement de la France*. Payot. Paris. 1925.
 B. MIRKINE-GUETZÉVITCH. — *Les Constitutions Américaines*. Delagrave. Paris. 1932.
 B. MIRKINE-GUETZÉVITCH. — *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*. Delagrave. Paris. 1930.
 Adolfo POSADA. — *La Nouvelle Constitution Espagnole*. Sirey. 1932.
 Angel OSSORIO Y GALLARDO. — *Parlamento y Gobierno*. 1930. Madrid. (Estudios Políticos, Sociales y Económicos.)
 Nicolás Pérez SERRANO. — *La Constitución Española*. Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid. 1932.
 Luis JIMÉNEZ DE ASUA. — *Constitución de la República Española*. Reus. Madrid. 1932.
 Adolfo POSADA. — *El Régimen Constitucional*. Edit. Suárez. 1930.
 Adolfo POSADA. — *Avant-Projet de Constitution Espagnole*. Giard. 1932. (extrait de la Revue de Droit Public, etc...)
 Adolfo POSADA. — *La Constitution Espagnole de 1931*. (extrait de la Revue de Droit Public, etc...) Giard. 1932.
 Arturo MORI. — *Crónica de las Cortes Constituyentes de la segunda República Española*. Edit. Aguilar. Madrid. 1932.
Revue Politique et Parlementaire. Janvier 1932. (B. Mirkine-Guetzévitch). La Nouvelle Constitution Espagnole.
 A. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE. — *Influence de la Société des Nations sur le développement du Droit des Gens*. (Cours à la Faculté de Droit de Paris. 1930-1931.). Editions Internationales. Paris.
 Achille MESTRE. — *Cours à la Faculté de Droit de Paris*. 1927-1928.
 Joseph BARTHÉLEMY. — *Cours à la Faculté de Droit de Paris*. 1928-1929.
 Gilbert GIDEL. — *Cours à la Faculté de Droit de Paris*. 1930-1931.
 L. LE FUR. — *Cours à la Faculté de Droit de Paris*. 1929-1930.
 DARESTE. — *Les Constitutions Modernes*.
Code Civil Dalloz. XXVIII^e Edition. 1928.
 René BRUNET. — *La Constitution Allemande de 1919*. Payot. Paris. 1921.
 A. ESMEIN. — *Éléments de Droit Constitutionnel français et comparé*. Sirey. VII^e édit. 1921.
 HAURIQU. — *Précis de Droit Constitutionnel*. Sirey. Paris. 1912.
 MOREAU. — *Précis Élémentaire de Droit Constitutionnel*. Sirey. Paris. 1928.

- Le Correspondant*. Livraison 10 août 1919. Maurice CAUDEL : « *La Constitution allemande* ».
- MUEL. — *Gouvernements et constitutions de la France, de 1789 à 1895*. Guillaume. Paris. 1895.
- Adolfo POSADA. — *Derecho Publico* (voir *supra*.)
- Adolfo POSADA. — *La Reforma Constitucional*. (voir *supra*).
- Constituciones y Regalmentos* (voir *supra*).
- Código Civil Español*. Edit. Revista Tribunales. Madrid. 1927.
- Cours de M. Maurice CAUDEL à l'Ecole des Sciences Politiques de Paris (notes 1929-1930).
- Cours de M. Joseph BARTHÉLEMY à l'Ecole Libre des Sciences Politiques de Paris (notes 1929-1930).
- Cours de M. Justo VILLANUEVA à la Faculté de Droit de Valladolid. (notes).
- Etienne BARTIN. — *Principes de Droit International Privé*. Edit. Domat Montchrestien. Paris. 1930.
- Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*. 1931. Libreria del Congreso.
-

Table des Matières

PREMIERE PARTIE

ORIGINES DE LA CONSTITUTION ESPAGNOLE	1
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les Origines du Mouvement Constitutionnel en Espagne</i>	1
CHAPITRE II. — <i>Vue d'ensemble sur l'Histoire de l'Espagne</i>	5
CHAPITRE III. — <i>Le Droit Constitutionnel Espagnol de la Constitution de Bayonne à la Restauration</i>	9
A. — La Constitution de Bayonne	9
B. — La Constitution de 1812	10
C. — Le Statut Royal de 1834	14
D. — La Constitution de 1837	16
E. — La Constitution de 1845	18
F. — Le Projet de 1856	20
G. — La Constitution de 1869	21
H. — Le Projet républicain-fédéral de 1873	23
I. — La Constitution de 1876	23
CHAPITRE IV. — <i>La Restauration.</i>	
A. — Bref Règne d'Alphonse XII	29
B. — La Régence de Marie-Christine d'Autriche.	31
C. — Le Règne constitutionnel d'Alphonse XIII.	34
CHAPITRE V. — <i>La Dictature de Primo de Rivera</i>	45
CHAPITRE VI. — <i>La Révolution</i>	53
I. — <i>Les Essais de retour à la légalité</i>	53
A. — Le Gouvernement Berenguer	53
B. — Le Gouvernement Aznar	58
II. — <i>Les Causes de la Solution révolutionnaire.</i>	61
CHAPITRE VII. — <i>La Seconde République</i>	63

DEUXIEME PARTIE

SOURCES DE LA CONSTITUTION	65
----------------------------------	----

TITRE PREMIER

<i>Les Travaux Préparatoires</i>	65
CHAPITRE PREMIER. — <i>L'Avant-Projet de la Commission Juridique auxiliaire</i>	65
CHAPITRE II. — <i>Le Projet de la Commission Parlementaire</i>	71

TITRE II

<i>Formes et Caractères de la Constitution</i>	75
--	----

TITRE III

CHAPITRE PREMIER. — <i>Structure de l'Etat. — Base Juridique de l'Etat</i>	79
CHAPITRE II. — <i>Normes Fondamentales</i>	83
CHAPITRE III. — <i>Les Eléments de l'Etat</i>	91
I. — <i>Le Territoire</i>	91
II. — <i>Les Citoyens</i>	95
A. — <i>Nationalité</i>	95
B. — <i>Droits et devoirs des Citoyens</i>	103
C. — <i>Nouveaux Droits et Garanties individuels admis par la Constitution</i>	107
CHAPITRE IV. — <i>Les Organes de l'Etat.</i>	
<i>Les Cortès</i>	113
A. — <i>Composition</i>	113
B. — <i>Réunion des Cortès et sa garantie</i>	121
C. — <i>Attribution des Cortès</i>	121
<i>Le Gouvernement</i>	129
I. — <i>Le Président de la République</i>	129
A. — <i>Caractère de l'institution présidentielle</i>	129
B. — <i>Election du Président de la République</i>	130
C. — <i>Attributions du Président de la République</i>	133
D. — <i>Responsabilité du Président de la République</i>	136

E. — Durée du mandat du Président de la République et non-rééligibilité immédiate.	137
II. — Le Conseil des Ministres	138
Le Judiciaire	141

TROISIEME PARTIE

TRAITS CARACTÉRISTIQUES DE LA CONSTITUTION	145
CHAPITRE PREMIER. — <i>L'Autonomie Régionale</i>	149
A. — Forme de l'Etat espagnol	149
B. — Partage des Compétences entre l'Etat National et les régions autonomes	155
CHAPITRE II. — <i>Le Tribunal des Garanties Constitutionnelles</i>	157
A. — Attributions	157
B. — Organisation	157
CHAPITRE III. — <i>Laïcité d'Etat</i>	161
A. — Egalité de toutes les confessions religieuses qui seront considérées comme des associations soumises à une loi spéciale (Art. 26, alinéa 1)	161
B. — Suppression du Budget du Culte	163
C. — Limitation de la liberté d'association des congréganistes	164
D. — Limitation de la liberté d'enseignement..	169
CHAPITRE IV. — <i>Primauté du Droit International</i>	171
A. — Principes reconnus dans la Constitution..	171
B. — Le Débat aux Cortès	172
C. — Dualisme et Monisme.....	175
CHAPITRE V. — <i>Famille, Economie, Culture</i>	185
A. — La Propriété.....	190
B. — Le Travail, obligation sociale.....	193
C. — L'Instruction publique.....	194
CHAPITRE VI. — <i>Finances</i>	197
BIBLIOGRAPHIE	201

Imprimerie des Editions

PIERRE BOSSUET

8, rue *Notre-Dame-des-Champs*

Paris.

